

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

BEATRIZ DE MORAES VIEIRA BOSNER

DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO
MIGRANTE NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre
2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

BEATRIZ DE MORAES VIEIRA BOSNER

**DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À
POPULAÇÃO MIGRANTE NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social. Orientadora: Dra. Beatriz Gershenson.

Porto Alegre
2020

Ficha Catalográfica

B743d Bosner, Beatriz de Moraes Vieira

Desafios e Possibilidades do Sistema de Garantia de Direitos à População Migrante no Município de Porto Alegre / Beatriz de Moraes Vieira Bosner . – 2020.

196.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Gershenson.

1. Direitos humanos. 2. Migrantes. 3. Sistema de Garantia de Direitos.
I. Gershenson, Beatriz. II. Título.

BEATRIZ DE MORAES VIEIRA BOSNER

**DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À
POPULAÇÃO MIGRANTE NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 16 de janeiro de 2020

BANCA EXAMINADORA:

Profª Dra. Beatriz Gershenson (Orientadora) – PUCRS

Profª. Dra. Patrícia Krieger Grossi – PUCRS

Prof. Dr. Giovane Antonio Scherer – UFRGS

Prof. Dr. Gustavo de Oliveira de Lima Pereira - PUCRS

Porto Alegre
2020

Dedico esse trabalho a todos os migrantes.

AGRADECIMENTOS

A minha família, agradeço pela base e fonte de amor, cuidado, afeto e apoio. Agradeço especialmente a minha amada mãe, por ser quem és e por ser a principal incentivadora para a realização do meu mestrado.

Ao meu namorado, Rodolfo, agradeço pelo companheirismo, amor e incentivo. Estendo esse agradecimento a sua querida família, que sempre me acolhe com carinho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS, agradeço pelos inúmeros ensinamentos. Cada um de vocês, com a sua particularidade, foi essencial para a construção e (re) construção do meu conhecimento acadêmico e profissional.

A minha querida orientadora, professora Beatriz Gershenson, agradeço pela sensibilidade, parceria, respeito, aprendizagens, incentivo e confiança nesse processo de criação da dissertação.

Aos professores Giovane Scherer, Gustavo Pereira e Patrícia Grossi, agradeço pelo aceite de comporem a minha banca avaliadora e por todas as contribuições realizadas.

As colegas do GEPEDH, agradeço pela parceria e aprendizagens. Em especial, a Andressa e a Adriele, pelas inúmeras trocas de saberes na temática das migrações.

Ao CNPq, agradeço pela possibilidade de recursos para a realização do mestrado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da PUCRS.

A todos os sujeitos participantes da pesquisa, agradeço pela confiança ao compartilharem as suas vivências e conhecimentos.

RESUMO

O objetivo da presente dissertação consiste em analisar como se vem constituindo o sistema de garantia dos direitos humanos à população migrante na cidade de Porto Alegre, a fim de identificar os desafios e possibilidades para a efetivação e a defesa dos direitos humanos desse segmento social. Instituiu-se como um estudo de natureza qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, fundamentado no método dialético crítico de Marx. Para a coleta de dados, utilizou-se de fontes documentais e bibliográficas, além de entrevistas semiestruturadas com 07 profissionais dos eixos de defesa, controle e promoção do sistema de garantia de direitos à população migrante de Porto Alegre. A análise dos resultados obtidos foi sucedida pela análise de conteúdo em Bardin. Os resultados alcançados possibilitaram desvelar a realidade do sistema de garantia de direitos aos migrantes de Porto Alegre, demonstrando o caráter (des) protetivo e (des) responsável que o Estado tem com esse segmento social frente à conjuntura neoliberal. Observa-se que, devido ao contexto de precarização e esgotamento que vêm sofrendo as instituições e políticas públicas do sistema de garantia de direitos, as ações desenvolvidas pelos serviços públicos são insuficientes para o atendimento de todas as demandas e necessidades complexas da população migrante. Mediante tal situação, há o fortalecimento de ações da sociedade civil na temática das migrações, através do cunho assistencialista, focalista e humanitário, além de parcerias entre os setores público e privado. Embora se identifique, na conjuntura de desmonte de direitos, inúmeras barreiras e desafios diários para a efetivação do sistema de garantia de direitos, também se verificam estratégias e possibilidades de resistência frente aos processos violadores de direitos dos migrantes, como é o caso do fortalecimento dos espaços de controle social, a articulação intersetorial entre os serviços, o esforço no planejamento de ações, entre outras questões.

Palavras-chave: Direitos humanos. Migrantes. Sistema de Garantia de Direitos.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze how the system of guaranteeing the human rights to the migrant population in the city of Porto Alegre has been constituted, in order to identify the challenges and possibilities for the realization and the defense of the human rights of this social segment. It was instituted as a qualitative, descriptive and exploratory study, based on Marx's critical dialectical method. For data collection, we used documentary and bibliographic sources, as well as semi-structured interviews with seven professionals from the defense, control and promotion of the rights guarantee system to the migrant population of Porto Alegre. The analysis of the results obtained was succeeded by content analysis in Bardin. The results achieved made it possible to unveil the reality of the system of guaranteeing rights to migrants from Porto Alegre, demonstrating the (un) protective and (un) responsible character that the state has with this social segment in view of the neoliberal conjuncture. Due to the context of precariousness and exhaustion that the institutions and public policies of the rights guarantee system have been suffering, the actions developed by the public services are insufficient to meet all the complex demands and needs of the migrant population. Through this situation, there is the strengthening of civil society actions on the theme of migration, through the assistance, focus and humanitarian nature, as well as partnerships between the public and private sectors. Although in the context of the dismantling of rights, numerous barriers and daily challenges to the implementation of the rights guarantee system are identified, there are also strategies and possibilities of resistance to the processes that violate the rights of migrants, such as the strengthening of rights. spaces of social control, intersectoral articulation between services, effort in action planning, among other issues.

Keywords: Human rights. Migrants. Rights Guarantee System.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASAV	- Associação Antônio Vieira
CICV	- Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CNIg	- Conselho Nacional de Imigração
COMIRATE POA	- Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre
CONARE	- Comitê Nacional de Refugiados
CPF	- Cadastro de Pessoa Física
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
IOM	- International Organization for Migration
MDH	- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
ONU	- Organização das Nações Unidas
OUA	- Organização da Unidade Africana
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SMDH	- Secretaria Municipal de Direitos Humanos – SMDH
UNRWA	- Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. DIREITOS HUMANOS E O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS À POPULAÇÃO MIGRANTE	288
2.1 A CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS	288
2.2 A DISPUTA ENTRE OS PROJETOS SOCIETÁRIOS E A CONCEPÇÃO CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	344
2.3 O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS À POPULAÇÃO MIGRANTE.....	444
2.3.1 O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS	466
3. A MIGRAÇÃO HUMANA	566
3.1 AS MIGRAÇÕES FORÇADAS	588
3.1.1 OS APÁTRIDAS	611
3.1.2 OS ASILADOS POLÍTICOS.....	611
3.1.3 REFUGIADOS, DESLOCADOS INTERNOS, REASSENTADOS E RETORNADOS	622
3.2 AS MIGRAÇÕES ESPONTÂNEAS	733
3.3 O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL	766
3.4 AS MÚLTIPLAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO FENÔMENO DA MIGRAÇÃO HUMANA.....	811
3.4.1 AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO FENÔMENO GLOBAL DA MIGRAÇÃO HUMANA.....	855
4. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS À POPULAÇÃO MIGRANTE NO BRASIL	944
4.1 AVANÇOS E RETROCESSOS NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO MIGRANTE NO BRASIL	944
5. DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO MIGRANTE DE PORTO ALEGRE.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
REFERÊNCIAS	173
APÊNDICE A.....	192
APÊNDICE B.....	193

APÊNDICE C	195
------------------	-----

1. INTRODUÇÃO

A migração ou mobilidade humana é uma das temáticas mais discutidas na atualidade, sendo identificada como um dos maiores desafios para a sociedade no que tange ao provimento de respostas que sejam capazes de garantir os direitos humanos para quem migra. Por mais que na história da humanidade as pessoas sempre estiveram em movimento espaço-geográfico por diversos motivos, sejam eles de escolhas no âmbito pessoal ou de razão forçosa para a fixação de residência em um novo território, nos últimos anos esse assunto ganhou maior visibilidade mundial devido aos altos índices de imigração e refugiados por contextos de guerras, conflitos políticos, violação de direitos, na busca por melhores condições de vida, entre outros. Segundo Louise Arbour, representante da ONU no eixo da migração internacional, no ano de 2018, cerca de 3,4% da população mundial era constituída por imigrantes (ONU NEWS, 2018), ou seja, pessoas que estavam em circulação entre territórios. E, dentre estes, aproximadamente 68,5 milhões de indivíduos encontravam-se deslocados devido a conflitos e guerras (ACNUR, 2018).

A mobilidade humana, embora seja considerada como um movimento universal, ao ser analisada em sua singularidade, nos mais diversos contextos, permite reconhecer questões que particularizam esse processo e, por conta disso, ela pode ser caracterizada como forçada ou espontânea. No que se refere aos tipos de migração, a forçada diz respeito à necessidade da transição das pessoas de seu território devido ao temor ou a vivência de episódios de perseguição política, racial, religiosa, de nacionalidade e de grupo social, que os expõe ao risco de vida (CONVENÇÃO DOS REFUGIADOS, 1951). Já a migração espontânea está associada à saída de pessoas de seus territórios para a busca de melhores condições de vida em outros locais. Apesar dessa ser realizada para a ascensão social, a circulação espacial espontânea também pode estar interligada a fatores estruturais presentes na conjuntura societária do capitalismo, como os políticos, ideológicos, sociais, culturais, econômicos, entre outros, que contribuem para a perseverança de severas violações de direitos e que impossibilitam uma vida digna e de proteção dos indivíduos, acarretando, assim, na necessidade do deslocamento involuntário para a busca de acesso à proteção social em outra localidade. Desse modo, entende-se que:

[...] hoje as pessoas migram de forma forçada em razão de diversas causas, como sérias violações de direitos humanos, violência generalizada, agressões estrangeiras e até em função de catástrofes ambientais, causas que não representam um agente persecutório personificado, como requer a Convenção. Em razão disso, ainda que sofram ameaças às suas vidas e à liberdade, esses indivíduos não gozam da proteção da comunidade internacional quando precisam fugir (SARTORETTO, 2018, p. 85)

Embora as migrações tenham diversos fatores desencadeadores, como alguns dos já citados, ao analisar-se a totalidade desse fenômeno, podem ser identificadas semelhanças causais para a repulsão do migrante de seu país de origem, como também de atração dele ao local de destino. Conquanto se tenha essa clareza, na atualidade certas respostas às demandas por direitos humanos que decorrem das migrações ainda permanecem desvinculadas da realidade mais ampla, como é o caso dos mecanismos legais e os conceitos clássicos da mobilidade humana que proporcionam uma maior segregação entre os diferentes níveis de proteção recebida mundialmente pelos estrangeiros.

Por um lado, historicamente há um sistema internacional consolidado de mecanismos legais e de instituições que visam a garantia de direitos para determinados grupos de migrantes forçados que estão vinculados à concepção clássica do refúgio estabelecida até o presente momento pela Convenção de 1951¹ e o Protocolo de 1967. Por outro, em âmbito internacional, esse sistema não alcança aqueles migrantes identificados como espontâneos, como é o caso dos imigrantes, ficando sob responsabilidade de cada Estado-nação a formulação de mecanismos protetivos. Mesmo que grande parte dos Estados possuam políticas para os migrantes espontâneos, principalmente para o provimento de vistos de trabalho e estudo, para aqueles casos entendidos como involuntários e que possuem contexto de grave e generalizada violação de direitos, mas que estão fora da classificação do refúgio, a proteção ainda é extremamente frágil e é dada de acordo com a discricionariedade de cada país. Portanto, a falta de um consenso internacional sobre a complexidade que envolve o fenômeno da mobilidade humana possibilita a

¹ A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 define como refugiado toda aquela pessoa que é “[...] perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” que tenham temor ao risco de proteção a sua vida em seu país ou território de origem, e, que, “em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (CONVENÇÃO DOS REFUGIADOS, 1951, artigo 1º, sem página).

abertura de múltiplas interpretações de cada local, podendo repercutir em acolhida ou fechamento de fronteiras, por exemplo.

No que tange ao sistema internacional de proteção aos refugiados e a maioria das políticas que foram adotadas por parte dos países para o atendimento das demandas dos imigrantes, Nascimento e Simão (2014) discutem a respeito de que grande parte desses instrumentos seguem a tendência global da lógica de manutenção e fortalecimento dos interesses da ideologia capitalista, que visa o lucro e a acumulação do capital. Nesse cenário, as respostas frente aos conflitos e guerras, por exemplo, estão atreladas a um modelo ocidental que quer prevenir e resolver essas situações por meio de estratégias liberais de paz e estabilidade interna:

O objetivo do projeto de paz liberal era, portanto, transformar países "disfuncionais" e devastados pela guerra situados nas fronteiras do sistema internacional em estados cooperativos, representativos e estáveis (Duffield, 2001: 11). Segundo Duffield, a preocupação atual da governança global tem sido estabelecer uma paz liberal em suas fronteiras conturbadas: resolver conflitos, reconstruir sociedades e estabelecer economias de mercado que funcionem como forma de evitar futuras guerras (Duffield, 2008). A principal prioridade do modelo de construção da paz tem sido a construção ou fortalecimento de mecanismos autoritários e, eventualmente, legítimos para resolver conflitos internos sem violência. Ao mesmo tempo, deve estimular a (re) criação de uma vida política responsiva nas sociedades pós-violência (Cousens et al., 2001: 4). Portanto, foi apresentada uma visão particular sobre como os Estados deveriam se organizar internamente, principalmente com base nos princípios da democracia liberal e da economia orientada para o mercado. Politicamente, isso significava democratização, enquanto economicamente a estratégia tem sido a de criar as condições para uma estrutura econômica claramente orientada para o mercado (NASCIMENTO e SIMÃO, 2014, p. 04)².

Nesse contexto, as autoras ainda complementam sobre a tendência que existe para a criação de uma hierarquia de direitos, vinculada à promoção de uma "agenda de legislações desequilibradas; e um foco frequentemente exagerado em normas e procedimentos" (NASCIMENTO; SIMÃO, 2014, p.p. 04-05)³. Logo, as ênfases das ações continuam destinadas para determinados públicos que são considerados como essenciais para a (re) estruturação do fluxo do mercado nesses centros, enquanto, para outros, há total invisibilidade ou ações de caráter emergencial. Isso

²Tradução livre da autora da versão original em inglês disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/8464671c-1dae-4723-b6e6-eb76bd1f0df7.pdf> Acesso em agosto de 2019.

³ Idem.

reflete na configuração da questão das migrações e nas suas formas de tratamento no campo dos direitos humanos para o segmento.

Os interesses do capital impactam na formulação de propostas fragmentadas e focalizadas de paz, justiça social e democracia, que servem para o reforço de sua própria lógica, principalmente das potências mundiais. Na análise desse contexto, é imprescindível destacar sobre como o próprio funcionamento desse sistema contribui para o fortalecimento e a continuidade das desigualdades e violações de direitos humanos que determinam e condicionam a grande parte dos processos migratórios involuntários, além de possibilitarem a permanência dessas questões nos novos territórios que habitam os migrantes. Entende-se que é a partir da distribuição desigual da riqueza socialmente produzida e da intensificação da propriedade privada, que as situações de extrema violência, vulnerabilidade social, pobreza, desemprego, precarização e exploração no trabalho, intolerância ao multiculturalismo, entre demais questões são ampliadas. E, nesse cenário, são reforçados os processos de banalização da vida humana, de conservadorismo, de segregação, de descartabilidade e invisibilidade dos sujeitos, de desigualdades e exclusões sociais, etc. Todos estes interligados ao mantimento dos processos de acumulação.

Groppo (2005) observa que, na sociedade do capital, as justificativas para a ocorrência das mobilidades humanas são muitas vezes disfarçadas através do discurso da globalização que promete “um mundo de oportunidades iguais, com democracia e prosperidade econômica generalizadas” (p. 38). Todavia, desvincula os desníveis que há nessa realidade entre as classes sociais e grupos sociais que são gerados pela própria estrutura do capital e que tem interesse em manter a ordem societária de desigualdades sociais para a continuidade de sua potência. Nessa lógica, há uma naturalização da violação de direitos humanos corroborada por mecanismos simplificadores de culpabilização ou/e centralização individual voltados para aqueles que mais sofrem as consequências deletérias destes processos, onde:

[...] para garantir a reprodução do capital monopolista, a história e a economia são apresentadas como destituídas de qualquer ação humana e interesses de classe, ou seja, são naturalizadas as desigualdades, preconceitos e injustiças de toda ordem. O resultado desse processo é a crença na incapacidade dos sujeitos para direcionarem a sua vida (CFESS, 2016, p. 12).

Ainda dentro dessa dinâmica, as elites capitalistas impõem “políticas econômicas que favorecem poderes econômicos e políticos mundiais” (GROPPO, 2005, p. 38) ao restante da população que repercutem nos níveis de proteção social que serão recebidos ou não, havendo a importante contribuição do Estado de cada nação para a continuidade da reprodução dos interesses do capital. Na atualidade, nota-se uma disposição global para favorecer a acumulação capitalista, ocorrendo, na concretude, a minimização do Estado para a área social e para a regulação do mercado, mas sua maximização para beneficiar a esfera do capital.

Embora grande parte dos Estados esteja inclinado para a ideologia capitalista, esse espaço segue permeado por diversas relações e, assim, continua sendo atravessado por disputas de interesses e contradições de projetos societários. Dentro desse espaço dinâmico, a participação e o controle social devem servir como instrumentos de resistência frente aos processos de desmonte de direitos e de (des) responsabilização do Estado para todas as esferas da sociedade, incluindo os migrantes. O atendimento das demandas reivindicadas da população – trabalhadora ou não:

[...] serão sempre resultado de um processo conflituoso de negociação e luta de classes e seus segmentos, que se colocam em condições desiguais nas arenas de negociação disponíveis no Estado democrático de direito, o que leva a conflitos também extra institucionais (BEHRING, 2006, p. 23).

Dessa maneira, igualmente como as violações de direitos humanos são um elemento do contexto de vida do migrante e podem ser consideradas como um grande desafio para a proteção social desse segmento, os processos de resistência também tomam parte desse conjunto de questões, e são identificados como importantes para a possibilidade de abertura, ampliação e concretização de direitos.

Adentrando nas particularidades da realidade das migrações no Brasil, salienta-se que, desde o início do processo de colonização dos portugueses, no ano de 1500, o país é constituído historicamente por migrantes. De acordo com Patarra e Fernandes (2011), no período de 1500 a 1980, as circulações migratórias para o Brasil foram traçadas principalmente por dois vieses. O primeiro é contextualizado pela migração forçada do tráfico e exploração de africanos para o trabalho escravo no processo de apropriação de terra dos portugueses no Brasil, que acarretou na vinda forçada de 04 milhões de escravos africanos (PATARRA; FERNANDES,

2011). Segundo Marquese (2006), o movimento forçado do tráfico negreiro no Brasil foi resultado dos interesses da coroa portuguesa na obtenção de lucro, mediante a utilização da mão de obra escrava dos africanos e dos indígenas, na exploração dos recursos naturais do país – principalmente para a produção e venda açucareira. Saliencia-se que esses migrantes forçados vivenciavam inúmeros tipos de violência e violações de direitos e que, embora a escravidão no país tenha sido abolida no ano de 1888, os traços da cultura escravocrata ainda persistem dentro da sociedade, interferindo na continuidade de processos violadores à população negra, inclusive, para os imigrantes e refugiados de raça negra que se encontram no país.

Já o segundo processo migratório marcante na história do país, é referente à imigração voluntária de trabalhadores de origem alemã, italiana e outras, para o projeto de colonização agrícola que tinha os “objetivos de defesa e de povoamento da terra com base na pequena propriedade de policultura” (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 68,) para a região Sul do Brasil. Sobre isso, ressalta-se que o projeto de povoamento de imigrantes esteve vinculado principalmente aos interesses das elites brasileiras na agroexportação, onde, após a abolição da escravidão no país, necessitou de mão-de-obra barata para o trabalho agrícola para a geração de lucro, além de estar relacionado à própria negação do direito da população nativa na ocupação das terras do país. Assim, Seyferth (2002, p. 119) refere que esse projeto:

[...] Surgiu de uma lógica geopolítica de povoamento, articulada à ocupação de terras públicas consideradas “vazias” – sem qualquer consideração pela população nativa, classificada como nômade e incivilizada, na medida em que esse sistema de ocupação territorial avançou a partir da década de 1840 (quando terminou a Revolução Farroupilha). A escolha do colono ideal, porém, teve seus determinantes biológicos articulados à pressuposição da superioridade europeia, e o sistema esteve associado à imigração pelo menos até meados do século XX, com participação extremamente limitada da população nacional. Nem o radicalismo nacionalista, contrário à imigração alemã, no início da república, abriu maior espaço para o assentamento de colonos nacionais.

Além disso, entende-se que esse projeto também esteve interligado a um movimento feito pela elite do país na tentativa de branqueamento da população brasileira, uma vez que havia a desvalorização, preconceito e segregação à população negra livre.

Destaca-se que, ainda que tenham ocorrido modificações no padrão dos processos migratórios instituídos no curso da história no país, compreende-se que a trajetória de violações e contradições na vinda e permanência dos migrantes no Brasil

permite traçar processos de permanências que se atualizam nas relações contemporâneas que se desenvolvem no Brasil em relação à temática das migrações. Conforme afirma Iamamoto (2011), as particularidades do Brasil são formadas a partir do moderno se construindo pelo arcaico, “recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista [...]” (p. 128) que refletem na infra e super estrutura do país. Assim, a permanência dos interesses do capital na presença de migrantes no país para a exploração de sua mão de obra e a continuidade de situações de preconceito e xenofobia a esses sujeitos, se constituem como exemplos da (re) criação de antigas questões no campo da migração contemporânea.

Embora historicamente formado por migrantes, destaca-se que, nas últimas décadas, mudanças no padrão dos processos migratórios no Brasil têm sido percebidas. Como exemplo, há um aumento considerável de migrantes de caráter misto que vieram por consequência de conflitos, guerras, questões econômicas e ambientais, violações de direitos, entre outras questões. Nesse sentido, segundo dados da migração no Brasil, estipulava-se que no ano de 2018 havia 750 mil estrangeiros no país (UOL, 2018) e que no ano de 2018 havia 11.231 refugiados clássicos reconhecidos e 80.057 solicitações de reconhecimento em trâmite (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). Ainda que não se tenha clareza sobre os reais motivos para o Brasil ser um local de atração desses migrantes, Sartoretto (2018) explica que:

[...] o discurso receptivo do país e as crises internacionais, bem como conflitos armados, dentre outros fatores, fizeram com que o Brasil passasse a ser um país receptor de migrantes forçados e refugiados, tendo em que pensar na adequação de sua legislação e nas condições de recepção dessas pessoas na sociedade local, com vistas à integração dos indivíduos da melhor forma possível (p. 183).

À vista disso, a vinda dos migrantes pode estar interligada a fatores estruturais das crises internacionais, do fechamento de fronteiras e do conservadorismo presente em certos países no tratamento dos migrantes. A postura “receptiva” do Brasil no atendimento das demandas desse segmento e o aumento de mecanismos legais de proteção (principalmente após a implementação da nova Lei de Migração do ano de 2017), tem vinculado a imagem do país como um favorável local de acolhida. Salienta-se que, de certa forma, todas essas questões estão interligadas a um sistema de garantia de direitos que pode ser compreendido a partir dos eixos de de-

fesa, controle e promoção de direitos. Conforme Baptista (2012), tais eixos promovem o atendimento das demandas e necessidades dos migrantes e demais cidadãos brasileiros, bem como possibilitam as reivindicações por mais direitos e o controle sobre os serviços e programas prestados. Todos estes elementos são realizados através de um conjunto de instituições que intervêm de acordo com as suas especificidades e competências. Entre elas, estariam:

[...] as instituições legislativas nos diferentes níveis governamentais; as instituições ligadas ao sistema de justiça — a promotoria, o Judiciário, a defensoria pública, [...] —; aquelas responsáveis pelas políticas e pelo conjunto de serviços e programas de atendimento direto (organizações governamentais e não governamentais) nas áreas de educação, saúde, trabalho, esportes, lazer, cultura, assistência social; aquelas que, representando a sociedade, são responsáveis pela formulação de políticas e pelo controle das ações do poder público (BAPTISTA, 2012, p. 187).

Destaca-se que, embora sejam extremamente importantes, esses mecanismos e ações protetivas colocados em marcha no Brasil, há que se refletir até que ponto eles e os demais dispositivos que existem garantem a real proteção e garantia de direitos dos migrantes no país. Além disso, é necessário refletir, também, se são reforçadas posturas pontuais, emergenciais, focalizadoras e vinculadas à lógica do atendimento e a segurança dos interesses do grande mercado, tendo em vista que o Brasil não está deslocado da conjuntura neoliberal.

A partir de todas essas questões discutidas, entende-se que abordar sobre as migrações humanas na contemporaneidade é uma tarefa árdua. Significa ir além do aparente e desvelar como a realidade de opressões, de lutas, de desigualdades, de disputa de interesses, de conquistas, de (des) ou responsabilização dos Estados às necessidades humanas, se articulam como respostas ao fenômeno da mobilidade, impactando diretamente na vida dos migrantes e na possibilidade de garantia, violação, fragmentação ou ampliação de direitos humanos.

Desse modo, considerando o grande crescimento nos últimos anos de migrantes forçados e espontâneos no Brasil, bem como os desafios cotidianos que eles enfrentam para a garantia de seus direitos e, ainda, tendo em vista se tratar de um assunto emergente e crescente na realidade do país, observando as demandas específicas e particulares dessa população, a presente dissertação buscará mergulhar nesse tema, articulando algumas das amplas questões que o envolvem. Como forma de abordar tal temática, a pesquisa realizada possui como tema

principal o sistema de garantia de direitos humanos à população migrante, estando delimitada à cidade de Porto Alegre, no período de 2016 a 2019.

Por entender que esse assunto está vinculado aos princípios éticos do Serviço Social, principalmente no que diz respeito à “defesa intransigente dos direitos humanos” (CFESS, sem página, 1993), avalia-se que ele poderá trazer importantes contribuições à profissão e nos campos social, científico e acadêmico para a sociedade, principalmente em tempos onde se observa o desmonte de direitos já conquistados no Brasil e no mundo. Dessa forma, para discutir o problema central percebido para esta pesquisa, a seguinte interrogação é posta: Como tem se constituído o sistema de garantia de direitos humanos à população migrante na cidade de Porto Alegre?

Partindo dessa questão, instituiu-se como objetivo geral: analisar como vem se constituindo o sistema de garantia dos direitos humanos à população migrante na cidade de Porto Alegre, a fim de identificar os desafios e possibilidades para a efetivação e a defesa dos direitos humanos desse segmento social. E, como objetivos específicos: 1) identificar como se configuram as violações de direitos humanos dos migrantes; 2) mapear os programas e as ações realizadas por entidades do Estado e da sociedade civil na defesa, promoção e controle social dos direitos humanos dos migrantes em Porto Alegre; e 3) identificar quais são os desafios e possibilidades para a garantia dos direitos humanos à população migrante.

Salienta-se que a pesquisa teve algumas alterações em relação aos delineamentos iniciais, uma vez que contemplava, especificamente, o sistema de garantia de direitos à população refugiada de Porto Alegre. Justifica-se que tal mudança se deu principalmente pelas dificuldades de campo para o acesso aos refugiados e pela própria identificação da compreensão ampliada dos profissionais sobre o sistema de garantia de direitos humanos dentro dessa temática. Desse modo, visando ampliar a visibilidade do tema, foi incluído no estudo os demais tipos de migrantes. Além disso, como não foi possível a realização das entrevistas com os migrantes (fato que será explicado posteriormente), o primeiro e o segundo objetivo também sofreram modificações. Destaca-se que esses objetivos visavam o reconhecimento das experiências sociais dos migrantes no sistema de garantia de direitos e na identificação sobre como se configuraram as violações de direitos humanos na sua trajetória de vida.

Na pesquisa se contemplam as seguintes questões norteadoras: Como se configuram as violações de direitos humanos dos migrantes?; Como vem se dando a defesa, promoção, controle social dos direitos humanos dos migrantes nos programas e as ações realizadas por entidades do Estado e da sociedade civil em Porto Alegre?; Quais são os desafios e possibilidades para a garantia dos direitos humanos à população migrante?

Em relação à metodologia, o estudo apresenta natureza qualitativa que, conforme Minayo (1993), preconiza o entendimento da realidade social dos sujeitos e de suas relações. Tal abordagem permite vislumbrar o “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 1993, p. 21) dos participantes, permitindo a aproximação com suas experiências sociais, através das particularidades de seus próprios significados, valores, sentimentos, práticas sociais, dentre outras questões de mesma ordem.

Por se tratar de um estudo que tem como proposta a aproximação dos sujeitos que participam e compõem o sistema de garantia de direitos humanos nos anos de 2016 a 2019, possui o caráter exploratório, descritivo e retrospectivo. Exploratório porque pretende se aproximar da realidade das migrações, através da investigação do tema. Descritivo, pois visa “a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2008, p. 28). E retrospectivo, já que a pesquisa tem uma delimitação temporal para a sua realização, que articulará o passado e o presente.

Justifica-se a delimitação desse período correspondente aos anos 2016 a 2019 em razão de dois motivos. O primeiro é pela burocracia que envolve o processo de solicitação do status de refúgio no país, já que, de acordo com o ACNUR, o aceite pode demorar até dois anos. O segundo surge pelas mudanças conjunturais ocorridas no Brasil desde o golpe jurídico-parlamentar da presidência no ano de 2016, mediante a ascensão ilegítima de Michel Temer (2016-2018) e, posteriormente, que se sucederam com a eleição de Jair Messias Bolsonaro (2019-até o momento). Tal contexto tem estabelecido um afronte às conquistas de direitos antes desenhados no cenário no país, pelo viés da forte política de cunho neoliberalista, moralista, xenofóbica e conservadora.

O método de estudo escolhido é o dialético-crítico de Marx, pois ele possibilita sucessivas aproximações à realidade, permitindo uma análise e interpretação mais profunda da dinâmica do real, mediante o

[...] movimento de constituição dos fenômenos, a partir de sucessivas aproximações e da constituição de totalizações provisórias, passíveis de superação sistemática, porque históricas. Nesse processo, [...] considera fundamental dar visibilidade às contradições inclusivas que o permeiam e às transformações ocorridas no percurso; que resultam de múltiplas determinações, cuja análise interconectada amplia a possibilidade de atribuir-se sentidos e explicações à realidade, condição não suficiente, mas essencial à sua transformação (PRATES, 2012, p. 01).

Tais aproximações são realizadas através da utilização de categorias centrais do método (totalidade, historicidade, contradição e mediação), consideradas como:

[...] elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais e dinâmicos, cujas inter-relações dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes em sentido, tanto extensivo como intensivo. Podem ser definidas como elementos que, sendo partes constitutivas, auxiliam a explicar um fenômeno, uma relação e/ou um movimento da realidade e, ao mesmo tempo, podem orientar processos interventivos. Convém reiterar, no entanto, que sua interconexão com os demais elementos que conformam o fenômeno, na perspectiva dialético-crítica, é fundamental para que possamos explicá-lo como unidade dialética, sem reduzir-lhe o sentido (PRATES, 2012, p. 122, apud PRATES, 2003).

Assim, primeiramente, no que diz respeito a totalidade, Kosik (1989) explica que:

[...] a compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (p. 42).

Desse modo, para se compreender a realidade, há que se fazer as interconexões que existem dentro da dialética dos fenômenos, analisando-as dentro de sua totalidade, nos âmbitos da estrutura e superestrutura. Nesse aspecto, a mediação é uma importante categoria para possibilitar isso, pois:

[...] permite apreender a conexão dialética dos fenômenos inseridos na totalidade, a busca de aspectos afins, manifestos na processualidade da realidade. Esta categoria é, ao mesmo tempo, relativa ao real e ao pensamento, ou seja, ontológica e reflexiva. Aponta para a importância de estabelecer relações, conexões entre os diferentes aspectos de uma realidade, superando o plano do imediato, da aparência, para a apreensão das múltiplas determinações presente na realidade (CLOSS, 2015, p. 21).

A historicidade permitirá a mediação entre as transformações históricas, articuladas entre o passado, presente e tendências/possibilidades para o futuro. É através dessa categoria que se viabiliza a análise dos fenômenos a partir de seus processos, relações, contextualizações, processualidades e outras questões (CLOSS, 2015).

Para o desvendamento da realidade, durante todo o percurso a categoria da contradição deve ser utilizada, já que ela:

[...] mais do que tensão e antagonismo, refere-se a aspectos contrários que são inter-relacionados, a uma oposição inclusiva que engendra transformação, superação. Essa categoria aponta para a necessidade do desvendamento de tais oposições presentes na realidade, as quais, em si, são criadoras e demarcam também a dinâmica dos fenômenos (CLOSS, 2015, p. 21).

A dinâmica existente entre a análise da realidade empírica à luz dessas categorias possibilita uma visão mais ampla da realidade, uma vez que “estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 2008, p. 14). Assim, é importante ter clareza que o método visa a interlocução dessas categorias a todo o momento, não havendo segregação ou a indivisibilidade entre elas.

Já no que tange aos instrumentos e às técnicas para a coleta de dados da pesquisa, optou-se pelo princípio da triangulação, que significa “um combinado de técnicas” (MARTINELLI, 1999, p. 24), a fim de buscar cercar o fenômeno de estudo em sua complexidade, uma vez que:

a tentativa, nesse processo, é buscar exaurir todos os dados passíveis de serem articulados para só depois buscar mostrar a vida da realidade na exposição, ou seja, expressá-los no seu movimento, na sua provisoriamente, no seu curso de transformação (PRATES, 2014, p. 218).

Nesse sentido, as técnicas utilizadas foram para a aproximação do real, através do uso da análise documental de mecanismos legais, de matérias de jornais e vídeos; além da realização de entrevistas com os profissionais do sistema de garantia de direitos à população migrante de Porto Alegre. A respeito da análise documental, essa consiste em:

[...] análise de um ou vários documentos que não foram produzidos pelo pesquisador, ou seja, documentos acerca de políticas, normativas, planos, projetos, cartas, obras literárias, filmes, fotos, formulários de bancos de dados que compõem dados secundários, entre outros, pré-existentes à investigação (PRATES; PRATES, 2009, p. 116).

Dessa forma, a pesquisa fez o uso da técnica de análise de documentos no âmbito nacional e internacional relacionados à proteção dos direitos humanos dos migrantes, a fim de ampliar o entendimento sobre esses elementos que são importantes para a investigação do tema. Para a coleta, elegeu-se a utilização de roteiro de análise de documentos elaborado pela autora (APÊNDICE A). Foram selecionados inicialmente os seguintes documentos para a análise: a Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017), o Estatuto dos Refugiados no Brasil (Lei 9.474/97), a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado de 1967. Posteriormente, também se adicionou a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e os Migrantes. Observa-se que, inicialmente, a pesquisa previa, também, uma análise documental do banco de dados dos usuários das instituições participantes da pesquisa. Todavia, não foi possível devido à inexistência de um sistema com essas informações.

Salienta-se, também, que foi realizada a análise documental de matérias de jornais e vídeos online que estavam vinculadas à temática das migrações. Foram utilizados os principais jornais online do país e do Estado do Rio Grande do Sul, como: UOL, Folha de São Paulo, Estadão, Zero Hora, G1 e BBC NEWS; e sites oficiais do governo: Planalto, Polícia Federal, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Economia. Além disso, acessou-se os sites internacionais da ONU News, ACNUR, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Médicos sem Fronteiras.

Para responder os objetivos do projeto, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, a partir de um formulário (APÊNDICE B) constando perguntas abertas e fechadas para os profissionais que atendem a população migrante. Conforme Gil (2008), a entrevista:

[...] enquanto técnica de coleta de dados, [...] é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de coisas precedentes (p. 109, apud Selltiz et al., 1967).

As entrevistas, no desenho original da pesquisa, estavam previstas para serem realizadas com profissionais que atuam no sistema de garantia de direitos à população migrante e, também, com os próprios migrantes através da história oral. No entanto, não foi possível realizá-las com os migrantes devido às dificuldades de campo no acesso aos migrantes. Entre essas dificuldades, destaca-se: a recusa ou indisponibilidade de algumas instituições no fornecimento dos contatos dos usuários migrantes à pesquisadora; e a exigência de condicionalidades para a realização das entrevistas com os migrantes, sendo solicitado, por exemplo, a realização de trabalho voluntário no local. Embora tenham ocorrido esses contratemplos, entende-se que os resultados obtidos nas entrevistas com os profissionais responderam a todos os objetivos propostos. Além disso, destaca-se que a técnica da entrevista foi considerada importante neste estudo pois, para além da coleta de dados para a garantia de informações sobre o tema pesquisado, ela também possibilitou aos entrevistados um momento de reflexão sobre o seu exercício profissional, das experiências vivenciadas dentro dessa temática e a problematização da realidade.

De modo geral, a entrevista com os profissionais teve como principais objetivos: o conhecimento do trabalho que tem sido desenvolvido com os migrantes, a identificação da rede de serviços no município de Porto Alegre que existe para o atendimento das demandas dessa população, o conhecimento das ações que estão sendo desenvolvidas no âmbito de promoção, defesa e controle social dos direitos humanos dos migrantes; o conhecimento das principais violações de direitos humanos vivenciada pelos migrantes; bem como identificar de quais são os principais desafios e possibilidades para a garantia dos direitos dessa população. Ressalta-se que inicialmente se pretendia realizar 10 entrevistas, com profissionais de diferentes instituições do sistema de garantia de direitos. Todavia, por questão da saturação dos dados, realizou-se, no total, 07 entrevistas. Como forma de sigilo, os resultados serão apresentados sem a identificação do participante. Dessa forma, a exposição das falas dos resultados do estudo terá como referência a nomenclatura de: profissional 01, profissional 02, e assim por subsequência.

Para se analisar os dados da pesquisa, adota-se a Análise de Conteúdo, conforme proposto por Bardin (1977). A autora a conceitua como:

[...] um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das men-

sagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1977, p.42).

Assim, pode-se entender que a análise de conteúdo visa aproximar-se da realidade mediante a reflexão e apreciação do que o participante da pesquisa traz sobre as suas próprias percepções de vida. Para que seja possível realizar a devida análise de conteúdo, Bardin (1977) indica quatro fases para a organização do material coletado que, segundo a autora, referem-se à: leitura flutuante, onde há uma aproximação das referências bibliográficas da temática estudada; escolha dos documentos a serem utilizados para a análise; formulação das hipóteses e objetivos (que perpassam desde a leitura inicial dos dados); elaboração de indicadores para a análise do material coletado. Estas fases visam a problematização e reflexão dos dados coletados ao longo da pesquisa.

A partir dessas questões, para a abordagem da temática da mobilidade humana e do sistema de garantia de direitos humanos aos migrantes, dividiu-se a presente dissertação em partes. Destaca-se que, visando a mediação teórica e prática para a abordagem do tema, buscou-se a articulação entre os dados empíricos da realidade e a análise teórica no decorrer de vários capítulos do trabalho, priorizando uma abordagem dialética também no método de exposição.

No que diz respeito aos capítulos propriamente ditos da dissertação, o primeiro capítulo, a introdução aqui exposta, apresentou o ponto de partida da discussão da temática estudada, o percurso da metodologia da pesquisa utilizada e como está estruturado o trabalho. No segundo capítulo, por entender que a mobilidade humana está atrelada aos direitos humanos e que estes são formados a partir de processos históricos de lutas, contradições e conflitos de interesses, discute-se inicialmente a compreensão contemporânea dos direitos humanos a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, posteriormente, a concepção crítica que decorre da interlocução com o pensamento de Joaquín Herrera Flores, especialmente na obra “A (Re)invenção dos Direitos Humanos”, articulando a disputa de interesses que há entre os projetos políticos/sociais que atravessam essa temática. Também se aborda como está construído o sistema internacional de garantia de direitos à população migrante no âmbito global, indicando as suas contradições e possibilidades.

O terceiro capítulo versa especificamente sobre o fenômeno da mobilidade humana, caracterizando as particularidades de suas tipologias e estabelecendo relações entre conceitos, contradições, avanços e retrocessos, apresentando, também, alguns dados estatísticos das principais migrações no âmbito global e no Brasil. Por considerar-se que as migrações são parte do conjunto das expressões da questão social, são expostas as principais violações de direitos vivenciadas pelos migrantes na atualidade e as possibilidades de resistência e enfrentamento frente a esses processos.

No quarto capítulo se discute sobre o sistema de garantia de direitos à população migrante no Brasil, apresentando os marcos legais instituídos após a Constituição Federal de 1988 para a garantia ou suspensão de direitos da população migrante, além de mostrar os programas/projetos realizados em nível nacional para esse segmento. Visando demonstrar os avanços e retrocessos obtidos dentro da temática das migrações, salienta-se que esse capítulo está traçado em uma linha cronológica.

O quinto capítulo versa sobre como se particulariza o sistema de garantia de direitos à população migrante na cidade de Porto Alegre, discutindo-se os elementos que lançam luz às especificidades dos eixos de promoção, controle e defesa de direitos. Desse modo, trata sobre as instituições que compõem esse sistema e alguns aspectos do trabalho realizado por esses locais: como tem se dado a articulação entre as entidades; os principais desafios, possibilidades e resistências identificados dentro da conjuntura do sistema para a garantia de direitos aos migrantes; entre outras questões. Salienta-se que, visando dar maior ênfase aos resultados da pesquisa, os emergentes estão grifados em negrito no decorrer do texto desse capítulo para destacar os aspectos que são destacados e discutidos a partir da análise das informações coletadas.

Por fim, são apresentadas as referências utilizadas e os apêndices.

2. DIREITOS HUMANOS E O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS À POPULAÇÃO MIGRANTE

Ao se abordar sobre a temática de direitos humanos, campo movido por contradições, entraves, conquistas e lutas sociais, verifica-se a necessidade inicial de se dialogar sobre como se constituem essas relações e o que permeia esse contexto a partir da concepção contemporânea de direito, surgida através da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Dessa forma, este capítulo apresentará inicialmente esse debate para que, posteriormente, haja uma aproximação à concepção crítica dos direitos humanos trazida na obra de Joaquín Herrera Flores, “A (re)invenção dos direitos humanos”, que, por sua vez, salienta que os direitos humanos são formados por conquistas provisórias, provenientes de lutas e resistências sociais, para a garantia da dignidade humana. Além disso, apresenta que, por serem processos históricos e de conflitos de interesses, esses direitos também se constituem a partir das tensões existentes entre os projetos societários de emancipação humana e de fortalecimento do Estado de bem-estar social versus a ideologia capitalista na sociedade.

Por considerar que os direitos humanos não são garantidos de forma isolada, é imprescindível a apresentação do sistema internacional de direitos humanos à população migrante para que, posteriormente, seja abordado como esse sistema está composto na realidade brasileira e na cidade de Porto Alegre (locus da pesquisa). Dessa forma, neste capítulo, também serão apresentados os principais mecanismos legais e organismos internacionais existentes que promovem a proteção do segmento.

2.1 A CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

A concepção contemporânea dos direitos humanos nasceu em um contexto de pós-guerras⁴, onde houve extremas violações de direitos por parte de diversos

⁴ No que tange à 1ª Guerra Mundial (1914-1918), destaca-se que foram inúmeros os motivos que a estimularam. Entretanto, a tensão entre os principais países europeus capitalistas industrializados, na busca pela ampliação de mercado e matéria prima, junto com o constante medo dos movimentos da classe proletária, foram as principais causas para a sucessão da guerra entre a Tríplice Entente (França, Rússia e Inglaterra) e a Tríplice Aliança (Alemanha, Império Austro-Húngaro e Itália). A guerra teve o seu fim com a vitória da Tríplice Entente e com o acordo de “paz” no Tratado de Versalhes, onde a Alemanha foi responsabilizada pela guerra ocorrida e teve de pagar uma indenização aos países que invadiu, perder o território de suas colônias, abolir o seu recrutamento

Estados com as suas nações. Como forma de evitar e precaver novos episódios como os já ocorridos, além de promover a proteção das populações, 51 países construíram, no ano de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) – a qual será abordada em seguida – e, através dessa instituição, criaram a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, instrumento que é definido como o precursor da concepção contemporânea dos direitos humanos. De acordo com a ONU Brasil (2019), esse documento, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (de procedimento de queixa e da pena de morte), compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos Internacionais.

Conforme Trindade (2011), a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

[...] tentou encetar uma conciliação normativa entre os direitos civis e políticos, oriundos da Declaração Francesa de 1789, com os direitos econômicos, sociais e culturais postulados pelos trabalhadores, que haviam sido acolhidos na Constituição Mexicana de 1917, na Declaração Russa de 1918 e na Constituição de Weimar de 1919 (p. 11).

Assim, a concepção contemporânea se articula às ideias da Declaração do Homem e do Cidadão de 1789⁵, que consagravam a óptica “contratualista liberal, pela qual os direitos humanos se reduzem aos direitos à liberdade, segurança e propriedade, complementados pela resistência à opressão” (PIOVESAN, 2016, pp.

militar como forma de impedir o ressurgimento do militarismo, perder a artilharia pesada, dentre outras questões (MIRANDA e CAMPOS, 2005). Já a Segunda Guerra Mundial (1940-1945) foi reflexo do que foi sucedido com o final da 1ª Guerra Mundial. A Alemanha, marcada, então, pela ideologia fascista e nazista de Hitler, e pelo sentimento de frustração frente aos acordos realizados pelo Tratado de Versalhes, foi o país que iniciou a Guerra, invadindo a Polônia. Nesse contexto, a Guerra foi dividida entre os países aliados (principalmente, União Soviética, Estados Unidos, Império Britânico e China) e pelo eixo (Alemanha, Itália e Japão). O fim da Guerra é frisado pelo surgimento de duas potências mundiais, a União Soviética (com o maior exército do mundo) e os Estados Unidos (com um império industrial), pela morte, em massa, das populações e por várias violações de direitos.

⁵ A Declaração do Homem e do Cidadão foi feita pela burguesia, pelas ideias do liberalismo clássico e por seus interesses de classe: “as exigências do povo burguês foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária” (HOBSBAWM, 2015), uma vez que “uma monarquia constitucional baseada em uma oligarquia possuidora de terras era mais adequada à maioria dos liberais burgueses do que a república democrática que poderia ter parecido uma expressão mais lógica de suas aspirações teóricas, embora alguns também advogassem esta causa” (HOBSBAWM, 2015, p. 77). Dessa forma, ainda que houvesse os princípios de igualdade, liberdade e fraternidade no documento, devido à propriedade privada da burguesia e à divisão de classes, esses não poderiam ser direitos iguais a todos.

134-135). Entretanto, tem-se uma nova perspectiva dos direitos, inter-relacionada com os direitos econômicos, sociais e culturais da Constituição Mexicana de 1917, da Declaração Russa de 1918 e da Constituição de Weimar de 1919⁶. Nesse contexto, Piovesan (2016) elenca que essa concepção contemporânea mede “o discurso liberal da cidadania com o discurso social” (p. 135) mediante a articulação dos direitos civil, político, econômico, social e cultural.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, por ser o primeiro documento do conjunto dos demais posteriormente criados, é considerada um marco legal para a defesa e promoção de direitos fundamentais, tendo em vista as suas concepções de indivisibilidade e universalidade. Para Piovesan (2005), pode-se dizer que, do ponto de vista da indivisibilidade, os direitos humanos passam a ser compreendidos a partir de sua totalidade, onde não há prioridades ou categorização de qual direito seria mais importante, uma vez que todos eles estariam interligados entre si e necessitariam uns dos outros para a sua concretização. Já no quesito da universalidade, esse conceito vislumbra que todos os indivíduos possuam o direito ao acesso universal dos direitos humanos, ou seja, eles são inerentes aos sujeitos independentemente das particularidades ou das circunstâncias em que estão inseridos (PIOVESAN, 2005). Assim, ao se relacionar esses dois conceitos, pode-se afirmar que os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e aqueles vinculados aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais, dentre outros trazidos nos 33 artigos do documento (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948), só poderão ser plenamente garantidos mediante a proteção e dignidade de todos eles, devendo ser expandidos, de forma universal, à sociedade.

Ao abordar sobre a concepção contemporânea de direitos humanos, Flores (2009) sinaliza que o que está sendo proposto é a garantia da dignidade humana

⁶ Piovesan (2016) destaca que “após a Primeira Guerra Mundial, ao lado do discurso liberal da cidadania, fortalece-se o discurso social da cidadania e, sob as influências da concepção marxista-leninista, é elaborada a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da então República Soviética Russa, em 1918. Do primado da liberdade transita-se ao primado do valor da igualdade, objetivando-se eliminar a exploração econômica. O Estado passa a ser visto como agente de processos transformadores e o direito à abstenção do Estado. Nesse sentido, converte-se em direito à atuação estatal, com a emergência dos direitos a prestações sociais. A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918, bem como as Constituições sociais do início do século XX (ex.: Constituição de Weimar de 1919, Constituição Mexicana de 1917, etc.), primaram por conter um discurso social da cidadania, em que a igualdade era o direito basilar e um extenso elenco de direitos econômicos, sociais e culturais era previsto. Essa breve digressão histórica tem o sentido de demonstrar o quão dicotômica se apresentava a linguagem dos direitos: de um lado, direitos civis e políticos; e do outro, direitos sociais, econômicos e culturais” (p. 140).

universal, compreendida por um conjunto de valores universais que irão proporcionar os meios materiais e imateriais para que os sujeitos tenham uma vida digna. Dessa forma, para a real concretização da dignidade humana, há a necessidade da universalidade e da inter-relação concreta de todos os direitos fundamentais expostos na Declaração, tendo em vista a sua indivisibilidade. Ao se ter essa clareza, destaca-se que, quando tratamos sobre a violação de direitos humanos, o que está sendo exposto é, na verdade, a falta de condições para o desenvolvimento ou promoção plena da dignidade humana.

Na discussão sobre direitos humanos, é importante sinalizar que, dentro da sua proposta de adequação com base na universalidade e indivisibilidade, por mais que as legislações traçadas na concepção contemporânea de direitos humanos tenham sido elaboradas como forma de solucionar os “problemas comuns” que afligem a humanidade, existem alguns embates de perspectivas teóricas. Esses debates questionam a possibilidade de haver a real concretização dos direitos entre os Estados-Membros e demais nações, principalmente por entenderem que os choques culturais de cunho ético, moral e cultural podem influenciar esse campo, formando obstáculos para a real garantia e, até mesmo, contribuindo para a proliferação de violações de direitos.

Dessa forma, para explanar tal questão, serão trazidas algumas das vertentes que discutem e problematizam a universalidade e a indivisibilidade na área dos direitos humanos. Primeiramente, a linha universalista argumenta que os direitos humanos são formados por questões éticas e que, mediante a visão do consenso racional universal, exprimem as condições necessárias para que todos os indivíduos participem do processo de promoção, garantia e legibilidade de seus direitos (DIAS, 2004). Nesse caso, do ponto de vista da ética, esses direitos só serão humanos se forem vistos a partir de uma perspectiva que englobe todos e, caso estejam constituídos por valores que sejam de concordância comum. Todavia, Wright (1996) argumenta que, por esses direitos terem sido feitos por determinados grupos sociais do mundo ocidental, os princípios da universalidade e indivisibilidade podem desencadear injustiças sociais, por estarem desvinculados à realidade de determinados povos:

Qualquer alegação de que os direitos humanos são ‘universais e indivisíveis’ deve estar preparada para responder à afirmação de estudiosos internacionais do Terceiro Mundo, feministas ou não brancos de que os

direitos humanos possuem um histórico bem específico atrelado particularmente à política, à economia e à psicologia social de uma cultura branca, burguesa, masculina e eurocêntrica que possivelmente tem pouca relevância para as necessidades das pessoas que não se enquadram nessa descrição. De fato, alguns iriam além e diriam que os direitos humanos são a consequência direta da história capitalista e colonialista da Europa pós-medieval e fazem parte da exportação de políticas opressivas e, por vezes, genocidas dos colonizadores europeus (WRIGHT, 1996. pp. 3-4)⁷.

Corroborando com esse debate de Wright (1996), Nascimento e Simão (2014) trazem uma visão crítica ao modelo universalista de direitos que, para as autoras, está atrelado às ideias liberais⁸ ocidentais que utilizam a legitimidade e democracia dos direitos humanos como forma de manterem a sua hegemonia internacional. Dessa forma, embora haja um consentimento universal, ele está construído com base em valores e padrões da sociedade ocidental, principalmente voltados para o atendimento de demandas do capitalismo e das necessidades sociais de uma determinada realidade. Nesse aspecto, Sartorreto (2018) sobre a participação histórica da burguesia no que tange à posição de seus interesses no campo dos direitos humanos com os países periféricos, na formulação de legislações fornecedoras da sua soberania, dificultando a garantia da dignidade humana, reforça que:

[...] a imposição de parâmetros globais por parte de uma oligarquia internacional, composta não apenas por Estados, mas por empresas transnacionais, é a tônica do século 21. Uma elite que elabora e normatiza o direito internacional emergiu e relegou aos países de Terceiro Mundo um papel mínimo nessa tarefa. Essa elite procura criar um sistema de governança global que lhe beneficie em detrimento dos interesses dos povos de países periféricos. Todo o processo de redefinição da soberania do Estado está fundamentado no aparato ideológico dos Estados do Norte, inclusive a linguagem dos direitos humanos foi mobilizada para esse fim (p. 102).

Já para a vertente do relativismo cultural, os direitos humanos são compreendidos através da ética estabelecida dentro de cada cultura, tendo como temas de referência o social, econômico, político, dentre outros (PIOVESAN, 2006).

⁷ Tradução literária da autora. Texto disponível em: WRIGHT, S. International human rights standards and diversity in local practices. Alberta: Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, 1996.

⁸ “Pela doutrina do liberalismo, a subordinação do Estado ao Direito, além dessa limitação formal, apresenta um necessário reconhecimento e a consequente proteção de certos valores fundamentais do homem, constitucionalmente enumerados. É o que se pode chamar, doutrinariamente, de Estado de Direito forte, pois dele fazem parte os mecanismos constitucionais de controle do poder público de modo a evitar os seus excessos e a garantir as liberdades públicas fundamentais” (SILVA, 2005, p. 219).

Assim, os valores agregados estão situados a uma determinada realidade social e histórica, sendo particularizados àquele espaço. Nesse caso, não poderia existir uma ética de valor universal, visto que entraria em confronto com os valores expostos na totalidade e poderia dificultar, assim, a promoção e garantia de direitos, em certos territórios:

[...] os que defendem o relativismo cultural concluem que, se os documentos internacionais de direitos humanos conferem aos Países o direito ao livre desenvolvimento social, econômico, político e cultural, bem como a autodeterminação face à sua soberania, não se pode obrigar os Países à obediência a todos os direitos humanos, quando houver incompatibilidade cultural, pois eles passariam a ser instrumento violador dos próprios direitos que protegem, entre eles, a liberdade (ALMEIDA et al., 2011, sem página).

Dessa forma, a teoria do relativismo cultural entende que o que tem soberania são os princípios dos Estados nacionais, e não o que foi proposto pelo consenso internacional, com a justificativa de que o seguimento da legislação, nos casos em que há a incompatibilidade cultural, fere o próprio princípio da liberdade como um direito fundamental para os países. Esse viés, dentro da temática das políticas migratórias, é contraposto por Pita (2016) que afirma que:

[...] os órgãos de supervisão de Direitos Humanos no Sistema Interamericano reiteraram o direito soberano que assiste aos Estados de adotar políticas migratórias, porém, destacaram, também, que este direito soberano deve respeitar os limites estabelecidos pelos instrumentos de direitos humanos (p. 09)

Sendo assim, ainda que o campo dos direitos humanos internacional reconheça a soberania nacional de cada país, deve existir um respeito ao que foi compactado entre os Estados, no que tange aos instrumentos legais, mediante o comprometimento internacional, para a aplicação e criação de novas legislações nos países, com base no que foi determinado. Dentro desses debates, Reis (2019) discorre sobre o multiculturalismo (ou pluralismo) e determina as relações entre as teorias universalista e relativista nos direitos humanos, afirmando que:

[...] o problema reside no fato de que o multiculturalismo pode ser abordado de forma relativista e de forma universalista. Há a abordagem relativista quando não se estabelecem critérios mínimos para o diálogo entre culturas, isto é, tudo é aceito e tudo é correto. O julgamento interno é mais importante do que o julgamento externo (da sociedade internacional). Nessa concepção do multiculturalismo, não se pode falar em direitos humanos universais, pois cada cultura é livre para estabelecer seus próprios valores e direi-

tos. Não existe a possibilidade de proteção internacional dos direitos humanos nessa visão. O multiculturalismo também pode ser universalista, ou seja, permitir a propagação e convívio de diferentes ideias, desde que esteja estabelecido um denominador mínimo comum entre as partes para o início do diálogo (valores universais). Esse mínimo a ser respeitado são os direitos humanos (p. 10-11).

Nesse sentido, dentro do campo dos direitos humanos, o que deve ser estabelecido é um consenso universal de valores que respeitem o multiculturalismo e que sejam capazes de promover e garantir a dignidade humana, de forma coletiva. Conforme Flores (2003), esse consenso universal deve ser pensado como “um ponto de partida ou um campo de desencontros” (p. 298), que, mediante os conflitos e diálogos múltiplos, poderá chegar ao que é desejado, ou seja, um universalismo de confluência.

A partir dessas questões discutidas e, por compreender-se que o universalismo de confluência é o melhor caminho para a garantia da dignidade humana para todos os povos, surge a seguinte dúvida: até que ponto a concepção contemporânea de direitos pode exprimir e agregar essa real concordância universal que garanta o acesso a direitos humanos a todos, tendo em vista os interesses da lógica capitalista e as inúmeras barreiras atuais, que continuam a provocar dificuldades para a plena dignidade humana em âmbito global, principalmente para os segmentos que possuem as suas vozes veladas na sociedade? Apontando um horizonte para esse questionamento, Flores (2009) afirma que, para que se compreenda a dinâmica dos direitos humanos, é fundamental que se entenda como funciona o processo de tomada de decisão dos direitos e a contradição desse espaço, o qual tem, em seu núcleo, a disputa entre os projetos societários. Para se aproximar desses pontos e compreender como eles se articulam, no próximo subitem será dialogado, especificamente, sobre os projetos societários e sobre a concepção crítica dos direitos humanos, trazida na obra “A (Re) invenção dos Direitos Humanos” de Joaquín Herrera Flores.

2.2 A DISPUTA ENTRE OS PROJETOS SOCIETÁRIOS E A CONCEPÇÃO CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Segundo Netto (1999, p. 02), os projetos societários são compreendidos como:

[...] projetos coletivos; mas seu traço peculiar reside no fato de se constituírem como projetos macroscópicos, como propostas para o conjunto da so-

cidade. Somente eles apresentam esta característica – os outros projetos coletivos (por exemplo, os projetos profissionais, de que trataremos adiante) não possuem este nível de amplitude e inclusividade.

Desse modo, os projetos societários são constituídos por projetos coletivos, tendo traços particulares de projetos de classe e sendo legitimados com base nos interesses e valores morais e éticos do grupo que o propõe e o rege. Tem como finalidade, a realização de propostas macroscópicas para o conjunto da sociedade, que visam impor para a coletividade o seu modo de regimento, a partir de determinantes e condicionantes das dimensões de natureza cultural, social, política, econômica, entre outras.

No decorrer da história da humanidade, os projetos societários se alteram e se transformam conforme as conjunturas e interesses. No atual contexto da sociedade, entende-se, em escala global, que o projeto em marcha é o neoliberalismo, imposto pelo capitalismo, que se orienta a partir da reprodução dos interesses de acumulação infinita do capital. Todavia, dentro dessa conjuntura, há também o projeto societário de resistência ao capitalismo, que responde aos interesses da classe trabalhadora e subalterna. A partir dessas questões iniciais, esse item do capítulo pretende apresentar algumas características desses projetos, a disputa que há entre eles a concepção crítica dos direitos humanos.

Entre os campos de disputa dos projetos societários, há, por um lado, o capitalismo, que surgiu por meio das experiências da Europa Ocidental na chamada Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra no século XVIII. Diferente dos modelos econômicos estabelecidos até então, o capitalismo instituiu uma nova ordem societária, que transformou o modo de produção artesanal em manufatura.

Salienta-se que, anteriormente ao modo de produção capitalista, Martins (MARTINS, 2002) refere que o critério para a existência da pobreza e a exclusão social era a classe social em que os indivíduos faziam parte, sendo a sua origem social o fator determinante de sua posição e tratamento social, e de seu modo e condição de vida na sociedade. Porém, Netto (2002) explica que, após a introdução do capitalismo, houve a instauração de uma nova dinâmica da sociedade, onde a pobreza e a exclusão social, por exemplo, passam por transformações por conta do pauperismo da barbárie do capital, onde:

Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a

sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente dos seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos até das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente (p. 203).

Dentro da estruturação do capitalismo, para a superação das suas sucessivas crises cíclicas e/ou estruturais ocorridas no decorrer da história, ele perpassa por mutações que, por sua vez, impactam diretamente nas forças produtivas, nas relações sociais e no cotidiano de vida da classe trabalhadora. Isso se dá pelos próprios princípios básicos do modo de funcionamento do capitalismo, que é de gerar mais lucro ao mercado e aumentar as desigualdades sociais necessárias para o seu equilíbrio estrutural. Para compreender o capitalismo, Mézáros (2006, pp. 184-185) refere que:

[...] é preciso entender a dialética objetiva da contingência e da necessidade, assim como do histórico e do trans-histórico no contexto do modo de funcionamento do sistema do capital. Esses são os parâmetros categorizadores que ajudam a identificar os limites relativos e absolutos dentro dos quais o poder sempre historicamente ajustado do capital se afirma trans-historicamente, através de muitos séculos.

Por isso, de modo a se aproximar das suscetíveis transformações ocorridas nos modelos implementados pelo capitalismo e apreender os embates que existe nesse sistema para a garantia dos direitos humanos, pretende-se trazer no decorrer desse subcapítulo, breves considerações sobre as principais fases do capital até o atual modelo da sociedade contemporânea, o neoliberalismo.

Inicia-se o debate pelo modelo do liberalismo, que foi implementado nos meados do século XIX, principalmente com a consagração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Sobre esse sistema, Dartot e Laval (2016, p. 37) mencionam que ele enfatiza os dogmas do pensamento do “direito natural, a liberdade de comércio, a propriedade privada e as virtudes do comércio”. Identifica-se que a crise sucedida no liberalismo foi fruto dos próprios conflitos internos entre os “reformistas sociais que defendem um ideal de bem comum e o dos partidários da liberdade individual como fim absoluto” (DARTOT; LAVAL, 2016, p. 37), estando atrelada ao insucesso da governamentalidade liberal no que diz respeito a aplicabilidade da liberdade dos indivíduos a partir dos impasses presentes na totalidade. Assim, tal fracasso esteve relacionado principalmente ao contraste do liberalismo com as ideias advin-

das da Revolução Francesa, da proliferação dos pensamentos socialistas e dos demais contextos presentes nesse período histórico (LIMA, 2016), uma vez que:

O que era posto como uma limitação externa a essa ação em particular os direitos invioláveis do indivíduo, tornou-se um puro e simples fator de bloqueio da “arte do governo”, num momento em que este último se vê confrontado precisamente com questões econômicas e sociais novas e ao mesmo tempo prementes. A necessidade prática da intervenção governamental para fazer frente às mutações organizacionais do capitalismo, aos conflitos de classe que ameaçam a “propriedade privada” e às novas relações de força internacionais é que põe “em crise” o liberalismo dogmático (DARTOT e LAVAL, 2016, p. 38-39).

Nesse aspecto, o modelo do liberalismo não foi consagrado definitivamente na sociedade devido à uma prática de governança desvinculada das demais organizações necessárias para a sua concretização, como é o caso da proliferação de suas ideias nos dispositivos de ordem constitucional e de procedimentos adequados para o equilíbrio do mercado e do capital. Porém, destaca-se que esse erro foi posteriormente identificado pelos economistas e, como forma de construir estratégias de resgate e fortalecimento do capital, aprimoraram o liberalismo, com o neoliberalismo e o ordoliberalismo, que serão abordados a seguir.

Seguindo os princípios do modelo do capitalismo, o próximo modelo que será tratado é o Welfare State (Estado de bem-estar social)⁹. Tal sistema foi implementado nos países centrais da Europa, no período pós-guerra, entre as décadas de 1940 a 1970, como forma de superar as crises sociais, política e econômica estabelecidas naquele período. Entre as características explícitas nesse modelo, destaca-se o investimento na economia para o emprego amplo, promovendo o atendimento de algumas das demandas reivindicadas nos movimentos sociais e da classe proletária; o estabelecimento de padrões mínimos de proteção social¹⁰ aos cidadãos com

⁹ Boschetti (2009) refere que o *Welfare State* surgiu com base no Plano Beveridge, no ano de 1942 na Inglaterra, como resposta a conjuntura social e econômica gerada pela segunda guerra mundial. Esse modelo dizia que os direitos são universais e que devem ser estabelecidos padrões de fornecimento de recursos que garantam o atendimento das necessidades mínimas das populações. Dessa forma, o financiamento dos programas seria a partir da arrecadação dos impostos e a gestão deles seria total pelo Estado. Saliencia-se que pelos direitos serem universais, tal plano fazia críticas ao modelo *bismarckiano* (implementado no ano de 1883 na Alemanha), pois embora reconhecido como um “sistema de seguros sociais”, que previa direitos e benefícios, esse era específico para os trabalhadores que contribuía diretamente para ele (BOSCHETTI, 2009).

¹⁰ Di Giovanni (1998) conceitua a proteção social como “[...] as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros [...], tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como co-

o fornecimento do acesso a serviços, bens e recursos à população, através de “iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (JACCLOUD, 2009, p. 58), entre outras questões. Ainda que esse modelo seja identificado como um capitalismo humanizado, há que salientar que, por não romper com os princípios de sociabilidade do modo do sistema capitalista, não promoveu de fato uma superação da barbárie do capital, já que a humanidade:

[...] não está irremissivelmente condenada a sucumbir à barbárie. Ela pode superar a barbárie – mas dispõe de uma única via neste sentido: a superação das formas de sociabilidade fundadas no modo de produção capitalista, a ultrapassagem das organizações societárias assentadas na propriedade privada dos meios fundamentais de produção e na decisão privada sobre a alocação do excedente econômico (NETTO, 2012, p. 221).

Desse modo, mesmo que o sistema de bem-estar social seja considerado como um período de “30 anos gloriosos”, reconhece-se os limites desse sistema no campo da proteção social e garantia de direitos à população por não ter superado o sistema capitalista. Apesar de positivas, as altas taxas de empregos e baixas taxas de inflação, tais questões provocaram uma série de tensões nos campos social e econômico, que geraram novamente a crise do capital. No âmbito social, essa crise esteve vinculada às greves que exigiam a democracia no espaço de trabalho. Já na área econômica, a crise era vivenciada pelo mercado que, frente às políticas de assistência e redistributivas do sistema de bem-estar social nos países da Europa, sofria impactos negativos do ponto de vista da mais-valia, devido à organização e luta sindicalista (TOMAZI, 2000).

Como a livre concorrência e o padrão de desigualdade social necessários para a acumulação financeira se encontravam ameaçados pelos econômicos capitalistas, principalmente devido as pressões/reivindicações dos movimentos sindicais/operários por melhores condições de salário e pelo aumento dos gastos do Estado na proteção da classe trabalhadora (ANDERSON, 1999), na década de 1970, como resposta à “crise” que o mercado vivenciava, ocorreu a implementação do

neoliberalismo, modelo embasado no liberalismo e ordoliberalismo¹¹, e que segue guiando o capitalismo na atualidade. Destaca-se que o contexto de implementação e continuidade do neoliberalismo no Brasil será abordado no quarto e no quinto capítulo da dissertação, onde será exposto as particularidades desse modelo na realidade do país.

Salienta-se que a introdução do neoliberalismo reestabeleceu as formas de exploração da classe trabalhadora, advindas da nova gestão toyotista, através do trabalho informal, polivalente, competitivo, *Just in time*, terceirizado, alienado, entre outros. Ademais, impôs o fortalecimento da captura da subjetividade dos sujeitos, que, guiados pelos princípios do modo de produção moderno e em prol da geração de lucro, passaram a ser considerados minipresas de si (DARTOT; LAVAL, 2016).

Destaca-se que, para a permanência de sua hegemonia, o neoliberalismo necessita da participação do Estado, de modo a possibilitar a livre concorrência e o mantimento do padrão de desigualdade social e exclusão social necessários para a acumulação financeira. Nisso, destaca-se que o Estado serve como um apaziguador dos conflitos entre a classe trabalhadora e o mercado, além de:

[...] coprodutor voluntário das normas de competitividade, à custa de todas as considerações de salvaguarda das condições mínimas de bem-estar, saúde e educação para a população (DARTOT e LAVAL, 2016, p. 31).

Para Lefebvre (1966, pp. 356-357), esse Estado hegemônico:

[...] não representa uma consciência da sociedade, mas uma consciência de classe. [...] O interesse geral esconde e dissimula, sob a aparência de uma ilusória comunidade, interesse de classe.

Assim, há uma falsa ilusão da ação do Estado contemporâneo que, no âmbito externo, é vista para a comunidade. Todavia, na parte interna, é realizada para atender as demandas de uma determinada classe social – aquela que é importante para o capital. Desse modo, o trabalho do Estado é movido para estabelecer normas de competitividade no mercado, manter os padrões mínimos de bem-estar social,

¹¹ Ressalta-se que o neoliberalismo tem como base o ordoliberalismo, vertente alemã do neoliberalismo surgida em 1930, que institui parâmetros de ordem constitucional e procedimental para o equilíbrio e mantimento da economia de mercado (DARTOT e LAVAL, 2016).

articular as tensões entre a classe trabalhadora e a burguesia, entre outros pontos, que são elencados sempre no intuito de manter as condições necessárias para o equilíbrio do capital.

Entende-se que, na medida que esse Estado deixa de fornecer uma proteção mínima e o capitalismo toma a sua forma mais perversa em todas as instâncias, principalmente nas sociais, políticas e econômicas, há o reforço ou ampliação de múltiplos contextos de violação de direitos, a precariedade no fornecimento de direitos básicos (com o desmonte de políticas, por exemplo) e a falta de interesse para a resolução dessas questões. Nesse contexto, que atinge proporções globais, identifica-se que, principalmente nos países considerados periféricos e emergentes ou naqueles que vivenciam guerras e/ou conflitos, muitas pessoas optam pelo processo da migração como forma de buscar melhores condições de vida para si e para a sua família (ou para a própria proteção à vida). Destaca-se que a abordagem desses pontos será retomada no capítulo 03.

No debate do capitalismo, coloca-se em xeque as tensões existentes para a garantia de direitos humanos, em virtude das diversas modificações estabelecidas nos modelos econômicos e sociais no processo de exploração e geração de lucro. É nesse cenário que se questiona o quanto de direitos humanos a ordem do capital consegue tolerar quando se ergue a bandeira de direitos universais e indivisíveis, especialmente considerando que a violação de direitos humanos é necessária para a reprodução dos interesses do capital. Sobre isso, Lima (2012, p. 08) refere que “o capitalismo suporta muito pouco de direitos humanos”, uma vez que “o combate à legislação menos desumana das relações de trabalho integrou a agenda liberal capitalista desde sua origem” (LIMA, 2012, p. 09). Desse modo, fica claro que, pela base do capital necessitar da perseverança da descartabilidade, coisificação, exploração e invisibilidade da vida humana e da natureza, e da continuidade das desigualdades sociais, segregações e processos de inclusão precária, entre outras questões, os direitos humanos nunca serão atingidos por completo na sociedade capitalista.

Dentro da abordagem sobre direitos humanos, Flores (2009) sinaliza que é preciso haver clareza sobre os ataques violadores que o sistema capitalista tem proporcionado desde as suas origens à população, pois, embora haja um sistema de garantia de direitos, o autor trata que ele, por si, só não é suficiente para a concretude dos direitos humanos. Por isso, ressalta-se ser “[...] necessário armar-se de ideias e conceitos que nos permitam avançar na luta pela dignidade humana” (FLORES,

2009, p. 66), vislumbrando formas de enfrentamento e resistência a conjuntura atual do capital e a superação desse sistema:

A globalização da racionalidade capitalista supõe a generalização de uma ideologia baseada no individualismo, competitividade e exploração. Essa constatação nos obriga a todos que estamos comprometidos com uma visão crítica e emancipadora dos direitos humanos a contrapor outro tipo de racionalidade mais atenta aos desejos e às necessidades humanas que às expectativas de benefício imediato do capital (FLORES, 2009, p. 17).

Nesse contexto, verifica-se a importância da luta atrelada a uma ideia de emancipação humana, com a possibilidade de superação da ideologia capitalista e do modo/condição de vida criados dentro desse sistema, visando a construção de uma nova ordem societária, sem dominação e exploração de classe, gênero e etnia. Sobre a emancipação humana, Marx (2010) destaca que:

Toda emancipação é redução do mundo humano e suas relações ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, por outro lado, a cidadão, a pessoa moral. Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas forças próprias como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política (MARX, 2010, p. 54).

A emancipação é elencada como um antagonismo da ideologia imposta pelo capitalismo, se desvinculando do que seriam as abstrações da alienação dentro do sistema do capital, permitindo a libertação de todas as áreas da vida em sociedade, enquanto indivíduo e como comunidade. Para o seu alcance, necessita de processos anteriores de ruptura total com o ideário do capital, onde se constitui a emancipação política como parte deles. Desse modo, a emancipação política pode ser elencada como uma estratégia de resistência, a partir da crítica libertadora dos sujeitos na sociedade capitalista, com o “reconhecimento legal e prático do direito de cidadania” (BOSCHETTI, 2016, p. 57). Entende-se que é graças a emancipação política que os direitos humanos existem na sociedade do capital, pois eles são constituídos por processo coletivo de cidadania, de ocupação dos espaços públicos de tomada de decisões e de reivindicações de demandas não atendidas ou violadas (com protestos, manifestações, etc.), do reconhecimento e visibilidade às situações de injustiça social, entre outras questões.

Nesse sentido, salienta-se que os direitos humanos não são algo dado, mas sim, conformados através de processos sociais de luta, que sofrem impactos dos determinantes e condicionantes estruturais que facilitam, dificultam ou impedem a sua presença e amplitude da garantia da dignidade humana, dentro dos choques que há entre os tipos de emancipação versus os modelos do capitalismo. De tal modo, devido à essa dinâmica, falar sobre resistência na sociedade do capital, significa vislumbrar meios que sejam capazes de promover modificações frente aos processos retrógrafos e de persistência de violações de direitos, para o atendimento de todas as necessidades da população, de forma universal e indivisível.

Entre os aspectos de resistência, na atual conjuntura moldada pelo neoliberalismo, Flores (2009) sinaliza a necessidade de uma visão crítica, no que se refere aos próprios dispositivos legais criados dentro da racionalidade capitalista (como exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos), pois, embora extremamente importantes, eles estão permeados por sentidos de valores e de interesse da hegemonia do capital. Assim como eles, destaca-se que as instituições que aplicam esses mecanismos também são identificadas como importantes ferramentas para a perseverança ou esgotamento dos interesses do capital no campo dos direitos humanos.

Dartot e Laval (2016) referem que o governo, compreendido como uma entidade que visa reger a conduta dos homens, através de instrumentos de atividade do Estado com o uso de técnicas e procedimentos específicos, tem sido uma instituição essencial para propagar a forma como os sujeitos devem agir nessa sociedade capitalista e o modo como serão aplicadas as leis regidas por esse Estado. É por meio de estipuladas políticas intervencionistas que o plano judicial e o plano legislativo sofrem influências para a permanência do controle e das desigualdades sociais necessárias para a continuidade do modo operante capitalista, visto que estão “encerrados pela ideologia de mercado e sua legitimação jurídica formalista e abstrata” (FLORES, 2009, p. 17). Tendo em vista tais questões:

O que torna universais os direitos não se baseia em seu mero reconhecimento jurídico, nem na adaptação de uma ideologia determinada que os entenda como ideais abstratos além dos contextos sociais, econômicos e culturais nos quais surgem e para os quais devem servir de pauta crítica. A universalidade dos direitos somente pode ser definida em função da seguinte variável: o fortalecimento de indivíduos, grupos e organizações no momento de construir um marco de ação que permita a todos e a todas criar as condições que garantam de um modo igualitário o

acesso aos bens materiais e imateriais que fazem com que a vida seja digna de ser vivida (FLORES, 2009, p. 19).

Nesse contexto, entende-se que a universalidade dos direitos humanos não funciona apenas mediante a aplicação legal de leis, já que a garantia de direitos não se materializa da mesma forma para todos, havendo classes, grupos e pessoas que enfrentam um sem fim de impedimentos para vê-los realizados em sua vida. Portanto, na conjuntura mundial do sistema capitalista, dizer que o direito consiste em uma técnica neutra é uma falácia.

Como já exposto, há a presença de contradições, interesses e dilemas teóricos e práticos no campo dos direitos humanos. Dessa maneira, as estratégias possíveis e alcançáveis são vistas como mecanismos necessários e capazes de promover e garantir os direitos humanos em nível universal, tanto no campo político como no social, visto que direitos humanos:

[...] não são conquistados apenas por meio das normas jurídicas que propiciam seu reconhecimento, mas também, e de modo muito especial, por meio das práticas sociais de ONGs, de Associações, de Movimentos Sociais, de Sindicatos, de Partidos Políticos, de Iniciativas Cidadãs e de reivindicações de grupos, minoritários (indígenas) ou não (mulheres), que de um modo ou de outro restaram tradicionalmente marginalizados do processo de positivação e de reconhecimento institucional de suas expectativas (FLORES, 2009, p. 71).

Nesse aspecto, vislumbra-se, a partir da teoria crítica dos direitos, que a promoção e garantia de direitos deve ser proporcionada mediante um conjunto de organizações e ações que, juntas, podem proporcionar possíveis horizontes para a efetivação, controle e reivindicação dos direitos humanos. Novamente, é importante que as instituições presentes no sistema de garantia de direitos, por estarem articuladas ao Estado (que atualmente é burguês), sofrerão possíveis influências negativas da ideologia capitalista, bem como terão obstáculos para a construção/efetivação de políticas públicas e demais mecanismos legais. Por conta disso, a participação civil é fundamental para a exigência, controle, luta e garantia de direitos humanos dentro dessa esfera.

A partir dessa discussão sobre o conceito e problematização da concepção contemporânea de direitos humanos, permeada pela crítica trazida por Flores, compreende-se que os instrumentos legais de garantia de direitos são atravessados por conflitos de interesses entre projetos societários e por contradições presentes nessa conjuntura, que impactam diretamente na concretização da garantia de

direitos. Assim, buscando sucessivas aproximações à temática das migrações, o próximo item abordará, especificamente, a construção histórica do sistema internacional de proteção à população migrante, mostrando os principais mecanismos legais e instituições protetivas no âmbito mundial, de forma a tratar os desafios e possibilidades para a garantia de direitos desse segmento social.

2.3 O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS À POPULAÇÃO MIGRANTE

No que diz respeito, especificamente, ao sistema internacional de proteção à população migrante, a DUDH foi um marco legal na abordagem do direito da migração¹², destacando, nos artigos XIII e XIV, que “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”, possui o “direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”, e aquele “vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, sem página). Assim, a migração se constitui como um direito humano universal, independentemente do motivo que a desencadeou.

No decorrer da história, devido às particularidades dos movimentos migratórios, houve uma diferenciação na tipologia dos instrumentos legais de proteção à essa população. Justificando tal questão, a Organização das Nações Unidas (2015, sem página) informou que:

Para os governos, estas distinções são importantes. Os países tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto tratam os refugiados aplicando normas sobre refúgio e a proteção dos refugiados – definidas tanto em leis nacionais como no direito internacional.

Com base nesse posicionamento, o direito à população imigrante é formado a partir da soberania dos países, ou seja, não é definido por meio de um sistema internacional de direitos. Todavia, como forma de corroborar a promoção da proteção desse segmento no âmbito global, foram aprovados dois documentos pela Organi-

¹² Destaca-se que anteriormente à Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, outros documentos legais foram implementados, que também visavam a proteção dos migrantes, principalmente dos refugiados.

zação das Nações Unidas, que dialogam sobre os compromissos internacionais para o atendimento das questões dos imigrantes. Assim, a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e os Migrantes, do ano de 2016, refere que:

Los grandes movimientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias y para el desarrollo y los derechos humanos que traspasan todas las fronteras. Se trata de fenómenos mundiales que exigen enfoques y soluciones mundiales. Ningún Estado puede por sí solo gestionar esos desplazamientos. Los países vecinos o los de tránsito, en su mayoría países en desarrollo, son afectados de manera desproporcionada y, en muchos casos, su capacidad se ha visto seriamente desbordada, lo que afecta la cohesión social y económica y el desarrollo propios. Además, las crisis de refugiados prolongadas se han vuelto habituales y tienen repercusiones a largo plazo para los propios afectados y para los países y las comunidades que los acogen. Se necesita una mayor cooperación internacional para ayudar a los países y las comunidades de acogida (DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE PARA OS REFUGIADOS E OS MIGRANTES, 2016, item 07).

Dessa forma, esse documento retoma a necessidade de os países chegarem a consensos em comum sobre a proteção internacional fornecida tanto aos refugiados como os imigrantes, tendo em vista os múltiplos elementos que englobam o fenômeno da migração. É a partir dessa questão, que a Declaração prevê assumir igualmente os compromissos no atendimento de migrantes:

Reconocemos, y las atenderemos de conformidad con las obligaciones que nos incumben en virtud del derecho internacional, las necesidades especiales de todas las personas que se encuentran en situación vulnerable y que viajan durante los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, como las mujeres en situación de riesgo, los niños, especialmente los menores no acompañados o separados de sus familias, los miembros de minorías étnicas y religiosas, las víctimas de la violencia, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas que son objeto de discriminación, por el motivo que sea, los pueblos indígenas, las víctimas de la trata de personas, y las víctimas de la explotación y los abusos cometidos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes (DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE PARA OS REFUGIADOS E OS MIGRANTES, 2016, item 23).

Devido aos alarmantes índices de morte, perigo e risco de vida vivenciados pela população migrante durante o percurso de chegada a um novo território (que serão abordados com maior propriedade no terceiro capítulo dessa dissertação), e do reconhecimento desse cenário pela Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e os Migrantes, no ano de 2018, 164 países¹³ assinaram o Pacto Global para

¹³ Destaca-se que o Brasil foi um dos países que assinou o pacto, todavia, no ano de 2019, se retirou. Tal contexto será abordado no quarto capítulo da dissertação.

Migração Segura, Ordenada e Regular. Tal documento visa promover ações que possibilitem migrações mais seguras e dignas para todos, respeitando a soberania dos Estados (ONU NEWS, 2018).

Com base nos elementos trazidos sobre os imigrantes, compreende-se que, embora haja a necessidade da existência da soberania nacional para a gestão e o controle de fronteiras, preocupa-se em como ela pode repercutir na proteção dos imigrantes dentro de diferentes territórios, pois o que define o posicionamento de acolher ou expulsar esses indivíduos, são os próprios interesses de cada Estado-nação. Dessa forma, vislumbra-se a necessidade de estabelecer um universalismo de confluência na temática das migrações, tendo em vista que, apesar de os refugiados e os imigrantes possuírem marcos jurídicos diferentes, eles possuem, conforme a DUDH, os mesmos direitos de liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Além disso, nota-se ser necessária a participação social da sociedade perante esse cenário, pois a despreocupação e o desinteresse global com esse segmento e esse tema, resultam em um obstáculo para a garantia de direitos de todos os imigrantes.

Como não há definido um sistema de garantia de direito internacional específico formando para a população imigrante para além dos documentos já citados, o próximo item discorrerá apenas sobre o das migrações forçadas. Contudo, é importante frisar que, no quarto capítulo, será retomado esse tema, focalizando a abordagem dos eixos de proteção, defesa e controle social existentes no Brasil para os migrantes forçados e espontâneos.

2.3.1 O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS

O debate pautado na migração forçada se iniciou no século XX, principalmente por conta da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que originou processos de violações de direitos e acarretou o refúgio forçado de inúmeros cidadãos. Conforme

Sartoretto (2018, p. 42), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)¹⁴ foi a primeira instituição internacional “responsável pela assistência e proteção de vítimas de conflitos armados”, além de ter organizado a primeira conferência internacional sobre o tema, no ano de 1921, que foi essencial para a criação de novas organizações focadas na proteção desse segmento, para a cooperação entre os países no acolhimento de refugiados (apátridas e asilados) e para a construção de um conselho, reconhecido como a Liga das Nações¹⁵. Tal conselho realizou a Convenção de 1933, que:

[...] tinha a função de, além de criar um sistema vinculante de proteção, limitar práticas abusivas de repatriação, que estavam ocorrendo com refugiados russos e armênicos, e de garantir seu direito de refúgio em um país seguro (SARTORETTO, 2018, p. 46)

Embora extremamente importante, destaca-se que a Convenção previa apenas a proteção de pessoas procedentes do continente europeu, demonstrando o caráter eurocêntrico e despreocupado com a realidade de outros continentes que também vivenciavam situações de guerra e conflitos naquele período histórico (SARTORETTO, 2018). Jubilut (2007) também explica que essa legislação focalizava o fornecimento do status de refúgio e apátrida para grupos coletivos, e não individualmente, o que retirava o direito individual de quem sofria alguma situação de perseguição que colocasse risco à sua vida, ficando esse indivíduo desprotegido.

Com os demais acontecimentos trágicos de violações de direitos sucedidos pela Segunda Guerra Mundial (1945), os países sucessores da Liga das Nações criaram a Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1945, que possui o objetivo de:

¹⁴ “O trabalho do CICV tem como base as Convenções de Genebra de 1949, os seus Protocolos Adicionais, os seus Estatutos – assim como os do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho – e as resoluções das Conferências Internacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. O CICV é uma organização independente e neutra, que assegura a proteção humanitária e a assistência às vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência. Toma iniciativa em resposta a emergências e, ao mesmo tempo, promove o respeito ao Direito Internacional Humanitário (DIH) e a sua implementação na legislação nacional de um país” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2019, sem página).

¹⁵ “Liga das Nações ou Sociedade das Nações era o nome de uma organização internacional criada em 1919 e autodissolvida em 1946, que tinha como objetivo reunir todas as nações da Terra e, através da mediação e arbitragem entre as mesmas, em uma organização, manter a paz e a ordem no mundo inteiro, evitando, assim, conflitos desastrosos como o da guerra que recentemente devastara a Europa” (INFOESCOLA, 2019, sem página).

[...] preservar a paz e a segurança no mundo e promover a cooperação internacional para a resolução de problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários. Deste modo, com sede em Nova York, a ONU passou a ser responsável, entre outras coisas, pela mediação entre países com disputas territoriais e de fronteiras (ALMEIDA; RIGOLIN, 2006, p. 156).

Realça-se que, dessa época até o presente momento, mediante seu envolvimento com as questões dos refugiados, apátridas e asilados políticos e, pela compreensão da necessidade de um aporte a esses grupos específicos para o encontro de soluções adequadas e duradouras para os problemas que as afligem, a ONU se constitui como um dos principais órgãos internacionais para a proteção da população migrante forçada. Esta organização internacional é, inclusive, uma fonte de recursos para os projetos e programas sociais de ajuda humanitária a essa população. Destaca-se que, como resultado de seu trabalho, no ano de 1950, foi criada a principal instituição de caráter humanitário que assegura a proteção específica dos migrantes forçados no mundo até o momento: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que “[...] implicou a melhora das condições de recepção dos refugiados pelos países da acolhida e uma maior proteção pela comunidade internacional” (JUBILUT, 2007, p. 28), além de que:

[...] contribuiu para a divulgação da temática dos refugiados e para o esclarecimento da comunidade internacional quanto ao seu papel em relação a eles, facilitando a inserção dessa questão em legislações nacionais e assegurando, conseqüentemente, a efetivação dos diplomas internacionais sobre a matéria (JUBILUT, 2007, p. 28).

Atualmente, o ACNUR está presente em cerca de 130 países, fornecendo assistência humanitária e de proteção a mais de 67 milhões de pessoas em situação de refúgio no mundo (ACNUR, 2018), categorizadas como refugiados, asilados e apátridas, e disponibilizando recursos financeiros para projetos e programas de acolhimento e inserção social dos migrantes forçados em novos territórios. Um exemplo disso é o caso do Programa de Reassentamento de Refugiados, que tem o propósito de:

[...] selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos — como refugiados— con permiso de residencia permanente” (ACNUR, 2011, p. 09).

Além disso, o ACNUR permanece realizando ações que incentivam o maior conhecimento do fenômeno da migração. Isso ocorre através de pesquisas, eventos e convenções que informem a sociedade sobre esse tema e que discutam sobre processos de violações de direitos humanos, como, por exemplo, o preconceito e a xenofobia.

Reconhece-se como extremamente importante e necessário o trabalho desenvolvido pelo ACNUR em nível mundial. Entretanto, salienta-se que, pelo seu caráter de ajuda humanitária (humanitarismo), demonstra ter limites em sua atuação, relacionados ao emergencialismo, focalização de ações e a não preocupação com o desenvolvimento de soluções duradouras. Diferente disso, destaca-se que a vertente dos direitos humanos trabalha em uma perspectiva de concretização dos direitos trazidos na DUDH de 1948, relacionados a uma ideia de promoção contínua ao acesso à satisfação das necessidades sociais para uma vida digna de ser vivida.

Como forma de corroborar com esse debate, Barnett (2018) traz as semelhanças e diferenças entre o humanitarismo e direitos humanos, onde reforça que embora os dois reconheçam as necessidades humanas, a forma de tratamento das violações de direitos e das demandas societárias é diferente, uma vez que uma se preocupa com o mediato e a outra, com o mediato e imediato. Desse modo, fazendo-se referência o ACNUR, embora essa instituição reconheça os direitos humanos, o humanitarismo de seu trabalho tem um viés de solucionar problemas provisoriamente e por um determinado período. Nesse sentido, faz-se a crítica ao atendimento emergencial desse órgão frente às situações de sofrimento em massa, com o caráter mediato. Já os direitos humanos, retratado nos mecanismos legais, visam preservar e garantir a concretização contínua dos direitos expostos na declaração universal, no presente e no futuro, tendo como base os seus princípios fundamentais (BARNETT, 2018).

Retornando ao tema das legislações internacionais, no ano de 1951, diante do contexto de ampliação da discussão sobre a necessidade de formulação de instrumentos legais de proteção aos direitos humanos dos migrantes forçados, na Europa ocorreu a segunda “Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados”. Conforme o documento dessa Convenção, o status de refúgio fica decretado para aqueles:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, capítulo 1º, artigo 1º, letra A, item 01).

Porém, especifica que:

[...] Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; B. (1). Para os fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de: a) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”; b) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures” (CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, capítulo 1º, artigo 1º, letra A, item 02).

Desse modo, o documento focalizou o termo refugiado somente para aqueles indivíduos que vivenciaram os acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Além dessas definições, esse instrumento também trouxe em seus 46 artigos: as demais disposições gerais (como o direito à não discriminação, à liberdade religiosa, etc.); a situação jurídica do refugiado (estatuto pessoal, diversos direitos de propriedade privada, entre outros); a organização dos empregos remunerados (das profissões assalariadas e não assalariadas); o “bem-estar” ou proteção social¹⁶ dos refugiados (como o direito à educação pública, de assistência pública, legislação do trabalho e previdência social, entre outros); as medidas administrativas (assistência administrativa, liberdade de movimento, documentos, medidas de situação irregular ou de expulsão, etc.); as disposições executórias e transitórias (cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas e informações sobre as leis e regulamentos nacionais); e cláusulas finais (CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951).

¹⁶ Di Giovanni (1998) conceitua a proteção social como “[...] as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros [...], tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e dinheiro), quanto bens culturais (como saberes), que permitiram a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social” (p. 10).

Dessa maneira, observa-se que, mesmo com a ampliação da discussão internacional sobre as migrações forçadas presente nesses mecanismos legais, o novo Estatuto continuava a focalizar o status de refúgio para as populações advindas principalmente do continente europeu que se enquadrassem dentro dos critérios de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e, também, que vivenciaram os acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Isso mostra o caráter fragmentado de proteção aos demais contextos que levam o deslocamento involuntário.

Como forma de suprir as “novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção” (PROTOCOLO DE 1967, sem página), no ano de 1967, os países participantes da Convenção de 1951 estabeleceram o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados. De acordo com esse documento:

o termo “refugiado” deverá, [...], significar qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2º da seção A do artigo primeiro. 3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica; entretanto, serão aplicáveis também, no regime do presente Protocolo, as declarações vigentes feitas por Estados que já sejam Partes da Convenção em conformidade com a alínea “a” do §1º da seção B do artigo 1º da Convenção, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas em conformidade com o §2º da seção B do artigo 1º (PROTOCOLO DE 1967, 1967, artigo 1º, sem página).

Assim, verifica-se a predominância da natureza eurocêntrica e desvinculada da realidade dos demais povos, mediante o caráter reduzido da Conferência Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967 para a proteção social das pessoas procedentes de outros locais que vivenciavam situações semelhantes de violações de direitos humanos dos refugiados da Europa, mostrando novamente a falta de respostas suficientes desses documentos para o atendimento das necessidades e demandas de todos os deslocados involuntários. Nesse sentido, Sartoretto (2018) refere que:

[...] a convenção de 1951 foi criada para responder às questões do refúgio ocorridas na Europa até a década de 1950. Em sua gênese, esse instrumento não considera questões terceiro-mundistas de deslocamento forçado. Tanto é assim que os continentes africanos e latino-americanos foram obrigados, anos depois, ante à inércia da comunidade internacional frente às

crises de refugiados ocorridas em seus territórios, a desenvolver e implementar seus próprios instrumentos de proteção (SARTORETTO, 2018, p. 83)

Dessa maneira, com a aproximação à realidade vivida pelos povos de outras regiões do mundo, com a identificação de novas violações de direitos humanos e o fortalecimento da pressão da comunidade internacional para a ampliação da proteção aos deslocados involuntários de outros territórios – principalmente reivindicadas pelo continente africano –, novas definições foram alcançadas. Isso se deu mediante a elaboração de textos de convenção e demais instrumentos legais, escritos sob a ótica de demais nacionalidades, incluindo as menos desenvolvidas.

Como forma de dar maior visibilidade às discussões realizadas, no ano de 1969, a Organização da Unidade Africana (OUA) promoveu a Convenção da Organização de Unidade Africana, que se utilizou da realidade de colonialismo, exploração e violações de direitos (vivenciada, historicamente, no continente africano) para propor uma nova formulação do conceito de refúgio. Com isso, estipulou, para além do que já estava presente no Protocolo de 1951 e na Convenção de 1967, a ampliação do termo, estabelecendo que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA, 1969, art. 02).

Seguindo essa proposta trazida pela OUA, a Declaração de Cartagena de 1984 reforçou a ideia de estabelecimento da proteção aos refugiados, de acordo com a realidade vivenciada pelos povos, trazendo à tona as particularidades presentes nos continentes. Assim, Barboza e Back (2016) apontam que esse documento amplia as definições de refúgio para “também aqueles que se deslocam para fugir de qualquer circunstância que seja considerada como grave violação de direitos humanos” (BARBOZA; BACK, 2016, p. 98):

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangei-

ra, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Declaração de Cartagena, 1984, terceira recomendação, art. 03).

Isso demonstra uma grande conquista para a proteção internacional, pois:

[...] ao trazer a ideia de violência generalizada, invasão estrangeira e conflito interno como razões para caracterizar o refúgio, vale dizer, todos os sujeitos vitimados que precisem de proteção podem se valer do refúgio (CHUEIRI; CÂMARA, 2010, p. 168).

Com base nesse conceito ampliado e nas demais questões importantes, a Declaração da Cartagena introduz os eventos que a sucederam na América Latina: a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994; a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004; a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano; e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados. Estas declarações reforçaram os pontos trazidos por ela e, além disso, trouxeram maior responsabilização e acolhimento dos Estados que compuseram esses eventos, em se tratar do refúgio e da ampliação da proteção internacional e de documentos legais para esse segmento.

Ressalta-se, ainda, que a concepção trazida pela Declaração de Cartagena foi utilizada como referência para a definição do status de refúgio nas legislações de inúmeros países do mundo, como, por exemplo, o Brasil. Nesse aspecto, a Lei nº 9.474 de 1997, que dispõe sobre a implementação do Estatuto dos Refugiados no país, reconhece, no artigo 1º, os seguintes contextos para o direito ao refúgio:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; **III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país** (BRASIL, 1997, artigo 1º, grifos da autora)

Embora haja esses avanços nos debates, infelizmente, no âmbito internacional, os documentos que regem os critérios para o recebimento de status de refugiado ainda são os da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, conforme

exposto no manual de “Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado”¹⁷ do ACNUR. Por sua vez, ele visa “orientar autoridades governamentais, juízes, profissionais do Direito e funcionários do ACNUR nos procedimentos de determinação da condição de refugiado” (ACNUR, 2011, p. 02):

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 apresentam [...] disposições que contêm uma definição básica de quem é (e de quem não é) um refugiado e de quem, tendo sido refugiado, deixou de sê-lo. A análise e interpretação destas disposições constituem o corpo principal do presente Manual, o qual se destina a quem está incumbido de proceder à determinação da condição de refugiado (ACNUR, 2011, p. 06).

Embora o ACNUR tenha retirado o critério do reconhecimento de proteção aos refugiados que vivenciaram os acontecimentos anteriores ao ano de 1951 e, que se considere importante o conceito de refúgio trazido pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, entende-se que essas ações ainda não abrangem a proteção necessária da totalidade complexa que existe dentro do fenômeno do deslocamento involuntário, principalmente das nações oriundas de contextos de exploração e colonialismo:

[...] a Convenção de 1951 passou a ser um instrumento aplicado universalmente, ainda que a sua ideologia por trás de sua elaboração em nada tivesse evoluído da intenção principal, de proteger refugiados europeus. A definição de refugiado prevista até os dias de hoje nesse instrumento sinaliza para a sua desatualização e para a falta de contato entre o texto jurídico e as realidades dos fluxos forçados de pessoas na atualidade (SARTORETTO, 2018, p. 68)

Contraditoriamente, tal questão retira o caráter universal e indivisível que devem conter os direitos humanos contemporâneos, e reitera o regimento da proteção internacional aos refugiados sob a ótica ocidental e eurocêntrica historicamente construída, fortalecendo os interesses das grandes potências mundiais e desrespeitando o pluralismo e diversidade dos contextos atuais de violação de direitos que existem nesse fenômeno. Ademais, possibilita o posicionamento conservador e descomprometido da sociedade e dos Estados para o

¹⁷ “O Manual foi lançado, pela primeira vez, em setembro de 1979, a pedido dos Estados Membros do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Uma segunda edição foi lançada em janeiro de 1992, a qual atualizou as informações sobre a adesão aos instrumentos internacionais sobre refúgio. Para preservar a sua integridade, o Manual se mantém inalterado também na presente edição, embora os anexos tenham sido novamente atualizados” (ACNUR, 2011, p. 01)

acolhimento e proteção aos novos segmentos de refugiados, uma vez que a falta do reconhecimento legal internacional permite a invisibilidade da realidade vivenciada por eles. Tal questão mostra os desafios contemporâneos para a garantia plena de direitos às pessoas que se encontram em situações de extrema violação de direitos e a necessidade da ampliação do conceito para as normas internacionais.

A partir da discussão crítica sobre os direitos humanos contemporâneos, da apresentação do sistema internacional de proteção à população migrante, e da compreensão da disputa de interesses que há no conjunto dessa temática, o próximo capítulo abordará a migração humana e as expressões da questão social que estão englobadas nesse fenômeno.

3. A MIGRAÇÃO HUMANA

A migração humana se constitui como a circulação dos sujeitos em fronteira internacional ou nacional, sendo identificada como um processo histórico e dinâmico, que está presente desde a construção da sociedade, permitindo a “evolução dos povos e sua dispersão por todos os continentes desde os primórdios da existência da espécie” (FONTANA; ZIMNOCH; LORENTZ, 2017, p. 02) e se modificando no desenrolar dos anos, estabelecendo diferentes características e finalidades. É considerada um direito internacional de escolha ou de necessidade para a proteção à vida dos indivíduos, devendo os Estados respeitar o consenso exposto na DUDH e nos demais documentos específicos ao migrante, criando condições capazes de assegurar a proteção de quem migra para o local de acolhida e a de quem desejar retornar ao seu país de origem.

Na sociedade contemporânea, Lima et al. (2017) destacam que a presença dos novos fluxos migratórios que abrangem as populações de refugiados, imigrantes, apátridas, asilados políticos, dentre outros, está ligada, principalmente, aos conflitos internos ou externos dos países (com contextos de confrontos ou guerras civis, políticas, etc.). Além disso, a ampliação das situações de desigualdades social, econômica, ambiental, cultural, política, dentre outras, junto com a (des)proteção social das pessoas em seus países, condicionam a presença e perseverança de violações de direitos. Tais questões são consideradas as principais causas para as chamadas pressões migratórias na atualidade.

Conforme apontado pelo relatório “*World Migration Report 2020*”, da *International Organization for Migration (2019)*, no ano de 2019, estipulava-se, em escala global, o número de 272 milhões de migrantes (forçados e voluntários), constituindo 3,5% da população mundial (ou seja, um a cada 30 pessoas). Dentro desse número:

In 2019, Europe and Asia each hosted around 82 million and 84 million international migrants, respectively – comprising 61 per cent of the total global international migrant stock combined [...]. These regions were followed by North America, with almost 59 million international migrants in 2019 or 22 per cent of the global migrant stock, Africa at 10 per cent, Latin America and the Caribbean at 4 per cent, and Oceania at 3 per cent. When compared with the size of the population in each region, shares of international migrants in 2019 were highest in Oceania, North America and Europe, where international migrants represented, respectively, 21 per cent, 16 per cent and 11 per cent of the total population.⁸ In comparison, the share of international migrants is relatively small in Asia and Africa (1.8% and 2%, respectively) and Latin America and the Caribbean (1.8%). However, Asia experienced the most remarkable growth from 2000 to 2019, at 69 per cent

(around 34 million people in absolute terms). Europe experienced the second largest growth during this period, with an increase of 25 million international migrants, followed by an increase of 18 million international migrants in North America and 11 million in Africa (IOM, 2019, p. 24).

A justificativa para o processo da migração estava vinculada, de acordo com o relatório:

The overwhelming majority of people migrate internationally for reasons related to work, family and study – involving migration processes that largely occur without fundamentally challenging either migrants or the countries they enter. In contrast, other people leave their homes and countries for a range of compelling and sometimes tragic reasons, such as conflict, persecution and disaster (IOM, p. 19, 2019)

Compreende-se que tais grandes índices têm mostrado a imprescindibilidade de se aproximar dos motivos que desencadeiam o interesse ou necessidade da migração, bem como suas particularidades e as formas com as quais a sociedade e os Estados têm agido em torno desses contextos.

Ao abordar o tema da migração, é importante se ter clareza de que essa pode ser forçada ou de escolha pessoal, dependendo do contexto em que o sujeito está inserido. Assim, não é a nacionalidade que define se o indivíduo será um migrante forçado ou espontâneo, mas sim, a particularidade da sua situação. Quando há um arcabouço legal construído em torno das reais demandas desses sujeitos, o reconhecimento da distinção entre os grupos de migrantes é fundamental para a garantia do acesso a direitos e proteção. Todavia, quando não há, observa-se o viés para o enquadramento dos migrantes, que desencadeia na retirada do conhecimento das necessidades e contextos de cada um dos indivíduos dentro de sua realidade, havendo, inclusive, uma possível perda de identidade desses:

[...] a ausência de definições claras e a diversidade de subcategorias migratórias utilizadas, juntamente com a dificuldade de quantificar as deslocações, constituem obstáculos ao bom entendimento dos problemas e ao desenvolvimento de políticas adequadas sobre uma dada realidade num determinado momento (CIERCO, 2017, p. 11).

Destaca-se que essa ausência se torna um grande desafio, principalmente para os migrantes considerados “espontâneos”. Isso porque certos núcleos deles continuam desprotegidos e (in) visibilizados dentro de suas particularidades, mesmo

estando em situações próximas de violações de direitos e possuindo semelhantes necessidades que os migrantes forçados:

[...] las personas obligadas a moverse por pobreza o por conflictos y persecución - es decir, migrantes y refugiados - son particularmente vulnerables. Están atrapados, por así decirlo, entre tendencias opuestas. El contraste entre la apertura y las oportunidades que brinda la globalización, y la falta de redes adecuadas de seguridad social; así como el sentimiento de inseguridad producido por la xenofobia, sentimientos nacionalistas alimentados por la misma globalización (UNCHR, 2000, sem página)¹⁸.

Portanto, o conhecimento da tipologia e da realidade particular de cada uma das migrações se mostra necessário para se pensar em possíveis estratégias para a construção e garantia de direitos humanos para essas populações, considerando as especificidades de cada sujeito. O aprofundamento desse tema será trazido mais à frente para a compreensão das contradições e possibilidades que o cercam. Entretanto, embora se considere importante a abordagem sobre todos esses conceitos, ressalta-se que a dissertação focará o debate dessa temática em torno da imigração e do refúgio, tendo em vista que a cidade de Porto Alegre, lócus da pesquisa, possui o maior número de sujeitos caracterizados como imigrantes, refugiados ou solicitantes de refúgio.

Ressalta-se que, neste capítulo, também será trazido o fenômeno da migração na realidade brasileira, apontando-se possíveis respostas para o número significativo de migrantes no país. Ademais, apresentar-se-á as múltiplas expressões da questão social vivenciadas pela população migrante na conjuntura atual.

3.1 AS MIGRAÇÕES FORÇADAS

O fenômeno da migração forçada ocorre:

[...] quando alguém migra para um país que não o de sua nacionalidade ou residência por causas alheias à sua vontade. A origem destas causas pode ser econômica, política, social, desastres naturais, busca de sobrevivência (ZAMBERLAM, 2004, p. 20).

¹⁸ UNHCR. “Los retos de la Protección a los Refugiados” - Conferencia de la Sra. Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la Universidad de La Habana, Cuba, 11 de mayo del 2000. Publicada em: 11/04/2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fc614/los-retos-de-la-proteccion-los-refugiados-conferencia-de-la-sra-sadako.html>.

Ou seja, ele é ocasionado por múltiplos fatores que colocam em risco a sobrevivência dos sujeitos dentro dos contextos em que estão inseridos, necessitando, assim, da mobilidade humana como forma de proteção. Dessa forma, compreende-se que, embora o conceito clássico do refúgio explicitado na Convenção de 1951 e na Convenção de 1967 esteja vinculado à perseguição, os novos contextos da saída dos sujeitos de seu território indicam situações de grave e generalizada violação de direitos e, assim, também se caracterizam pela necessidade de refúgio involuntário. Salienta-se que, mesmo forçado, esse deslocamento também pode ser compreendido como uma forma de resistência das pessoas às situações que vivenciam, pois a retirada de seus territórios se realiza para a proteção à vida e na busca da garantia de seus direitos humanos que estão sendo violados em seus territórios.

Ao ser analisada no âmbito universal, a migração forçada é compreendida pelos aspectos legais pelo refúgio. Entretanto, ao se olhar a particularidade desse fenômeno, ela pode ser caracterizada como mista ou individual, tendo como tipologias: o refúgio, asilo político, deslocamento interno, reassentamento e apátridas, dependendo de cada circunstância.

Nos acontecimentos mais marcantes da história que resultaram no número expressivo de deslocamentos forçados, destaca-se a 1ª e a 2ª Guerras Mundiais, que desencadearam em perseguições massivas a determinados grupos étnicos, sociais, políticos e religiosos. Conforme Harris e Wülker (1953), isso resultou na migração forçada de aproximadamente 60 milhões de europeus do continente ou para demais territórios. Posteriormente, Silva (2017) ressalta que:

[...] o fim da Guerra Fria e a consolidação dos processos da globalização acentuaram as contradições no encaminhamento da temática dos refugiados, principalmente com a ascensão dos nacionalismos e dos conflitos étnicos ao lado dos problemas econômicos (2017, p. 166).

Desse modo, ainda que a 1ª e a 2ª Guerras Mundiais tenham acabado, a continuidade de guerras e conflitos políticos, ao longo dos anos, tem proporcionado o seguimento da necessidade da migração involuntária e das violações de direitos humanos vinculadas a esse contexto. Destaca-se o aumento do debate em torno dessa temática, havendo a construção de instrumentos legais para a garantia de direitos às populações refugiadas e a responsabilização de algumas das nações

para o acolhimento desses sujeitos. Contudo, observa-se que esses mecanismos não são suficientes para a proteção de todos os refugiados, uma vez que o sistema internacional não reconhece aqueles por grave e severas violações de direitos. Além disso, na conjuntura do capitalismo, essa ideologia, ao reforçar as contradições existentes em torno da mobilidade humana, se utiliza também dos mecanismos legais como forma de controle e conquista de seus interesses pessoais com um discurso de proteção às populações envolvidas.

Esse ciclo de (des) proteção proporciona a prevalência das injustiças sociais ao impor um padrão sobre como deve ser regida a sociedade, além de reforçar uma invisibilidade da violência acometida dos Estados em nome do capital nos contextos de guerra, conflitos e exploração. Esses contextos, de acordo com Comparato (2011), são úteis para a continuidade do desenvolvimento e estímulo do sistema econômico, através da venda de armamento, da conquista de território, do aperfeiçoamento de tecnologias e do aumento de desigualdades sociais, por exemplo.

Devido à proporção que a migração forçada tem tomado nas últimas décadas, e às dificuldades que a sociedade tem enfrentado para o acolhimento, inserção social e garantia de direitos dessas populações, observa-se o crescente debate em torno desse tema, refletindo sobre as responsabilidades dos Estados em garantir os direitos a esses sujeitos versus o pensamento conservador que diz sobre a necessidade da ampliação da segurança nacional e fechamento de fronteiras. Isso tudo proporciona o aumento da complexidade da discussão do tema, questionando a capacidade real de se alcançar um posicionamento de universalismo de confluência, que possibilite proteger todos aqueles que necessitarem. Salieta-se que tais elementos, junto com os novos padrões de migrações forçadas que entram em embate com os velhos conceitos legais internacionais sobre o refúgio têm, também, apontado para a necessidade urgente da discussão e ampliação do termo legal para a proteção de mais migrantes forçados que não são reconhecidos.

Dessa forma, buscando compreender a individualidade de cada um dos processos das migrações forçadas, discutir novos conceitos de refúgio que não são reconhecidos no âmbito legal internacional e tratar sobre esses dilemas citados no âmbito da mobilidade forçada, os próximos subitens abordarão cada um desses assuntos.

3.1.1 OS APÁTRIDAS

Conforme o ACNUR (2019), os apátridas são aquelas pessoas que não possuem a sua nacionalidade reconhecida devido à:

[...] discriminação contra as minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (sucessão de Estados) e conflitos de leis entre países (ACNUR, 2019, sem página)

Por esses contextos de privação da nacionalidade, direito básico definido pela DUDH, o ACNUR (2019) estipula que no ano de 2018, haviam aproximadamente 3,9 milhões de apátridas no mundo. Salienta-se que, em 2019,

[...] reportaron 54.400 personas apatridas en 24 países que adquirieron una nacionalidad durante el año, con reducciones significativas en Kazajstan, Kirguistan, la Federacion Rusa, Suecia, Tayikistan, Turkmenistan, Uzbekistan y Vietnam, entre otros lugares. En Suecia, por ejemplo, se calcula que a 7.200 personas les confirmaron su nacionalidad en 2018, así como otros 6.400 en la Federacion Rusa (ACNUR, p. 54, 2019).

Realça-se que, no ano de 2018, o Brasil reconheceu, pela primeira vez, a condição dos apátridas, no evento da Semana do Refugiado realizado pelo Ministério da Justiça, mediante a assinatura do termo que possibilita o procedimento para o processo de naturalização simplificada no país. Mas, embora tenham sido reconhecidos, não se tem informações de quantos apátridas há no Brasil no momento.

Isso evidencia o quanto os países necessitam avançar na garantia desse direito, uma vez que a impossibilidade do vínculo à nacionalidade proporciona a violação de demais direitos, pela falta de documentação, o que acarreta processos de inclusão precária, falta de identidade, dificuldades para o deslocamento e outras questões. Dessa forma, frisa-se que as “pessoas apátridas precisam de atenção e proteção especial para garantir sua capacidade de exercer os direitos básicos” (ACNUR, 2011, p. 02).

3.1.2 OS ASILADOS POLÍTICOS

Os asilados políticos são aquelas pessoas que sofrem perseguições ou ameaças de morte devido às atividades políticas que exercem em seus países, preci-

sando de asilo em outros locais para a proteção de sua vida. Esse asilo pode ser concedido de maneira territorial, ou seja, quando a pessoa já se encontra no espaço geográfico onde está solicitando o asilo, sendo fornecida uma autorização de permanência nesse país. Considera-se diplomático quando há mudança do local de origem. Neste caso, a pessoa, vítima de perseguição ou ameaça, solicita permanência à Embaixada ou Consulado do país onde deseja solicitar o asilo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). Segundo um estudo realizado pelo ACNUR, no final do ano de 2018, cerca de 3,5 milhões eram solicitantes de asilo (ACNUR, 2019).

3.1.3 REFUGIADOS, DESLOCADOS INTERNOS, REASSENTADOS E RETORNADOS

A definição clássica internacional do refúgio está contemplada na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que define o refugiado como toda pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (artigo 1º, sem página).

Portanto, quando se trata do fenômeno do refúgio como mobilidade humana, este é identificado como uma migração forçada, uma vez que os sujeitos necessitam migrar de seus territórios por conta de situações de temor à perseguição, a fim de protegerem as suas vidas. Essa migração pode ser dentro do país de origem do sujeito, ou seja, em seu território nacional, sendo considerada como deslocamento interno¹⁹, onde eles “permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo que esse seja a causa da fuga” (ACNUR, 2019, sem página), ou mediante a travessia da fronteira internacional, onde o sujeito terá o direito de solicitar o refúgio

¹⁹ Os deslocados internos “são os forçados a migrarem dentro do próprio país por motivos de violência interna, luta armada, violação generalizada e sistemática dos direitos humanos, grave desordem pública, incapacidade dos governos de garantir segurança a seus cidadãos. Vivem situações semelhantes à dos refugiados, mas permanecem no território do próprio país” (ZAMBERLAM, 2004, pp. 21-22).

ao país de acolhida, e, caso comprovada a necessidade de proteção, receberá o status de refugiado.

Os refugiados podem, também, se encontrar em situação de reassentamento, quando ocorre a “transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente” (ACNUR, 2019, sem página). Também há aqueles que são refugiados retornados, estes “são as pessoas que tiveram o status de refugiado ou solicitantes de refúgio, e que retornaram voluntariamente a seus países de origem” (ACNUR, 2019, sem página).

Com o aumento das migrações e a presença de múltiplos fluxos e contextos de violações de direitos que influenciam na migração, novos debates acerca das definições clássicas têm surgido, apontando para especulações sobre a necessidade de novas definições teóricas sobre o refúgio, de forma a ampliar-se a categorização primária e garantir-se maior proteção legal às pessoas que vivenciam graves e generalizadas situações de violações de direitos em seus territórios e, assim, necessitam de proteção internacional. Nesse aspecto, Sartoretto (2018), ao abordar sobre os desafios contemporâneos na concepção clássica do refúgio, afirma que:

Os conflitos internos e internacionais, os desastres ambientais, as violações generalizadas de direitos humanos, a violência, a invasão estrangeira e outras situações que geram fluxos forçados de pessoas se adensam na atualidade, e o direito dos refugiados clássico se mostra incapaz de atender às necessidades de proteção dos indivíduos (SARTORETTO, 2018, pp. 22-23)

Dessa maneira, esses diferentes fenômenos têm trazido à tona novas discussões sobre a definição clássica versus termos não reconhecidos formalmente pelo sistema internacional de direitos da população refugiada, que são: “refugiados ambientais” ou “refugiado climático” e “refugiados econômicos”. Devido às novas conjunturas estruturais de migração humana, provocadas por desastres naturais, pela crise econômica, pelo desemprego em massa e pela precarização do trabalho, que causam a necessidade forçada de deslocamento para a proteção ou para proporcionar o acesso a direitos humanos, o diálogo com essas categorias tem se apresentado com maior dimensão, nos últimos anos, demonstrando a necessidade de ampliação do termo.

Por compreender que, embora não reconhecidos internacionalmente nos mecanismos legais, os imigrantes econômicos e climáticos são refugiados forçados,

pretende-se separar em itens (A e B) as definições de refúgio clássico e refúgio ampliado, a fim de se aproximar da totalidade que constitui esse fenômeno.

A) Refugiados econômicos e ambientais não reconhecidos pelo Estatuto dos Refugiados:

Para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), os refugiados ambientais são compreendidos como:

[...] as pessoas que forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana. De acordo com esta definição, pessoas deslocadas por razões políticas ou por conflitos civis e migrantes em busca de melhores empregos (por motivos estritamente econômicos) não são consideradas refugiados ambientais (PNUMA, 1985, pp. 04-05).

Ou seja, os refugiados ambientais são pessoas que, por motivos de catástrofes naturais (furacões, enchentes, tsunamis, entre outros), são obrigadas a sair de seus locais para a sua própria segurança e para o acesso a recursos necessários de sobrevivência. Já os refugiados econômicos, estariam em uma categoria diferente dos imigrantes econômicos, uma vez que ela é pensada a partir do direito do desenvolvimento dos indivíduos, trazido pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. Dessa forma, Sousa e Bento (2013, p. 29) dizem que:

[...] os migrantes econômicos se caracterizam pela voluntariedade [...] Em um outro quadro estão inseridos os “refugiados econômicos”, forçados a deixar seus países de origem pela total impossibilidade de satisfazer suas necessidades vitais básicas. O refugiado econômico é, nas palavras de Cunha (2008, p. 192), movido pelo instinto de sobrevivência. Apesar de não reconhecidos como uma “categoria” oficial de refugiados, os refugiados econômicos não podem como já sinalizado, ficar à margem do sistema internacional de proteção à pessoa humana.

Nessa ótica, compreende-se que a falta de recursos que proporcionam o desenvolvimento humano está interligada ao próprio modo de funcionamento do capital nos locais em que vivenciam essa realidade de insuficiência, pois ele interfere diretamente no padrão de desenvolvimento social dos países. Nesse sentido, Pereira

(2019) ressalta que a migração forçada pelos aspectos econômicos, pode talvez ser considerada como:

[...] o caso mais visível de migração forçada, pois é relacionada às crises do acesso ao trabalho e à remuneração digna, refletindo, também, os ciclos de crise do capitalismo. Trata-se do caso, a título explicativo, dos mexicanos que procuram empregos nos Estados Unidos, dos sul-americanos, africanos e árabes que migram para a Europa, dos bolivianos que tentam uma vida economicamente melhor no Brasil, dentre inúmeros outros (PEREIRA, 2019, p. 26)

Partindo dessas duas categorias, Silva e Silva (2017, p. 13) referem que “na era da mundialização financeira, a descartabilidade revela, de modo sem precedentes, a face destrutiva do capital, de largas consequências sociais e ambientais [...]”. Portanto, os desastres ambientais e o próprio refúgio climático transcendem dos reflexos da degradação humana à natureza, provocados pelo próprio modo de funcionamento do capital para a superprodução da mais-valia, visto que:

A sociedade humana está imersa numa crise ambiental de proporções alarmantes. Apesar das políticas e acordos internacionais para reverter a situação, existem forças sócio-econômicas que reproduzem continuamente a degradação e a depredação do meio ambiente externo; mas também que degradam a própria natureza humana. Estas forças são as próprias relações capitalistas de produção (FOLADORI, 2008, p. 193).

Dentro do conjunto das transformações do capital, de modo a manter a sua aglutinação frente as sucessíveis crises cíclicas, têm promovido a permanência e ampliação da super exploração de todos os seres vivos que habitam o planeta (e aqui incluindo todas as formas vivas – natureza, animais, humanos, etc.), além de cultivarem as grandes periferias do capital, consideradas como locais de exploração, de mão de obra barata e com baixos recursos de desenvolvimento. Como resultado desse processo, se tem a continuidade do lucro para o capital e para determinados países centrais, mediante o desencadeamento e a continuidade, muitas vezes descontrolada, dos desastres naturais, do desemprego estrutural e da exploração em massa (principalmente nas periferias do capital), da presença da extrema vulnerabilidade social e outras questões, que são identificadas como justificativas ou como os motivos que geram grande parte dos fluxos migratórios forçados e não reconhecidos.

Ainda que reconhecidos teoricamente, esses refugiados não possuem a proteção internacional com o status de refugiado, sendo categorizados como imigrantes. Em consequência dessa carência de proteção internacional, ressalta-se que os refugiados clássicos podem se encontrar em uma situação denominada como “privilegiada” em comparação aos imigrantes já que, apesar de terem sido expostos a situações semelhantes de violações de direitos humanos, como, por exemplo, a desproteção à vida graças à extrema vulnerabilidade social ou situação de risco presentes, esses imigrantes não possuem legalmente os mesmos direitos que os refugiados, principalmente no que diz respeito à documentação legal. Todavia, independentemente de sua caracterização, ambos podem vivenciar processos de inclusão social precária, xenofobia, dentre outras violações, não estando livres disso.

Vale frisar que esse contexto tem se configurado como uma dificuldade para a permanência em outros territórios e na garantia de direitos desses sujeitos, pois a falta de identificação e reconhecimento impacta diretamente nessa possibilidade, dependendo, em muitas situações, da boa vontade dos países para o acolhimento e proteção desses sujeitos. Ainda nesses casos, salienta-se que, quando não há uma legislação bem definida que garanta, por tempo indeterminado, o direito da permanência do imigrante que não possui vínculo empregatício no país, muitos têm recorrido, como estratégia de resistência, ao visto de solicitação de refúgio para poderem permanecer no local enquanto aguardam a avaliação do órgão responsável.

No Brasil, em virtude de tal questão, o país tem se deparado com enormes índices de solicitação de refúgio, tendo o negado para grande parte dos sujeitos, por não se enquadrarem dentro dos critérios. Isso, além de apresentar uma dificuldade para a garantia de direito dos imigrantes econômicos e ambientais, também interfere na própria agilidade do visto de status para quem comprovar necessitar de refúgio, devido à espera prolongada do processo. Como forma de organizar essa situação, o país tem desenvolvido estratégias de acolhimento para imigrantes, como é o caso dos haitianos, mediante o consentimento de vistos humanitários, que serão abordados e problematizados no próximo capítulo.

Segundo exposto por Pereira (2019), a ONU vem pensando em possíveis formas, vinculadas à termos legais, para a proteção dos migrantes ambientais, onde:

Para a ONU o ideal seria a regularização da situação a partir de convenções específicas sobre a migração ambiental, assim como a criação de uma

agência internacional especializada no tema para conferir a devida proteção nos casos em que assim se enquadrem (p. 28)

Assim, vislumbra-se que o ideal seria desenvolver mecanismos legais que permitam a visibilidade e proteção desses sujeitos, com base na especificidade do que levou a ocorrência da migração forçada ambiental, visto que o próprio Estatuto dos Refugiados não compreende a totalidade dessa migração. Todavia, Pereira (2019) ressalta que, enquanto não houver convenções internacionais e agências específicas e conhecedoras da temática dos migrantes ambientais, esses sujeitos permanecerão “a mercê da boa vontade das legislações migratórias em geral” (PEREIRA, 2019, p. 28) que normalmente não possuem a dimensão da totalidade da situação desses migrantes. Destaca-se que, embora essa discussão esteja voltada para os migrantes ambientais, ela também serve para descrever o contexto de (des) proteção dos mecanismos legais aos migrantes forçados econômicos e quais ações deveriam ser tomadas para a garantia de direitos humanos desse segmento social.

Nesse sentido, por entender que a definição clássica do refúgio não possibilita interpretações para as demais situações e que há uma necessidade de “modificação da norma para que possa englobar situações que geram fluxos forçados de pessoas na contemporaneidade” (SARTORETTO, 2018, p. 21), destaca-se a importância do maior debate em torno desses conceitos, de modo a criar novas legislações internacionais que propiciem a garantia mínima de direitos aos sujeitos inseridos nesses contextos. A migração econômica e ambiental, por estar ligada ao direito do desenvolvimento econômico e social, da proteção à vida nas situações de calamidade climática e no possível provimento das mínimas condições para a dignidade humana nos contextos de extrema vulnerabilidade social, deve ser considerada como uma das pautas fundamentais para os países discutirem alterações desses termos, a fim de proporcionarem a proteção e não a exclusão desses sujeitos. De forma a dar visibilidade aos imigrantes econômicos e ambientais, que muitas vezes são invisibilizados, devido aos seus contextos, esse debate percorrerá os próximos capítulos da dissertação.

B) Refugiados clássicos:

Sobre os refugiados reconhecidos internacionalmente, pelo ACNUR e pelo sistema internacional de direitos humanos, observa-se que, nos últimos anos, eles

têm apresentado alarmantes índices em âmbito mundial, onde a grande maioria dos refugiados são provenientes do Oriente Médio e da África, devido aos conflitos políticos e civis nessas regiões. Todavia, também são procedentes da Ásia e da América do Sul.

De acordo com um levantamento realizado pelo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no ano de 2017, cerca de 68,5 milhões de pessoas já haviam realizado deslocamento territorial forçado devido às violações de direitos humanos vivenciadas em contextos de perseguição, violência, dentre outros, que colocavam risco às suas vidas (ACNUR, 2018). Já no ano de 2018, conforme o relatório “*Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2018*”, haviam 70,8 (ACNUR, 2019). Dentre estes, 25,9 milhões eram refugiados; 20,4 milhões são refugiados ao mandato do ACNUR; 5,5 milhões eram refugiados palestinos ao mandato da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA); e 41,3 milhões eram deslocados internos (ACNUR, 2019).

Tal documento apresenta também os principais países que vivenciam processos de refúgio no referido ano²⁰. No que diz respeito ao Oriente Médio, os países que tiveram a maior abrangência de pessoas em deslocamento forçado, nos últimos anos, foram a Síria e o Afeganistão (ACNUR, 2019). No que tange à Síria, ela é considerada o país com maior número de refugiados em âmbito mundial, devido à guerra civil²¹ que teve início no ano de 2011 e permanece até os dias atuais:

A final de 2018, los sirios siguieron siendo la mayor comunidad de desplazados forzosos, con 13 millones de personas, incluidos 6.654.000 refugiados, 6.184.000 desplazados internos y 140.000 solicitantes de asilo (ACNUR, 2019, p. 06).

²⁰ Observa-se que tal documento foi o mais próximo que a autora encontrou de dados atualizados sobre a situação de refúgio clássico no mundo.

²¹ “[...] A guerra civil síria teve início em 2011, quando milhares de cidadãos protestaram, de forma pacífica, contra o governo de Bashar Al-Assad. O presidente sírio mobilizou as Forças Armadas contra a população, reagindo de forma violenta (HAMANN, 2016). [...] Após a reação extrema de Assad, formaram-se milícias, constituídas por ativistas contrários ao governo, aos quais se uniram muitos soldados desertores, cerca de 150 mil (equivalente à metade do exército sírio, em 2009) (HAMANN, 2016). [...] No entanto, a guerra civil síria envolve uma ampla variedade de forças e interesses em jogo no país, visto que o conflito não se resume a uma simples disputa entre grupos pró e anti-Assad. Há confrontos sectários – maioria sunita contra o ramo xiita alauita de Assad, além do número crescente de extremistas islâmicos e jihadistas, influenciados pelo avanço do Estado Islâmico (EI) (BBC, 2016). Por fim, a população que vive em áreas controladas pelo regime Assad possui maior segurança, enquanto aqueles que se encontram em territórios ocupados pela oposição síria são os mais atingidos pela guerra e violência. Porém, os habitantes sob o regime autoritário do EI sofrem com perseguições e torturas constantes, além de execuções como forma de manter a ordem (TAWIL, 2016). Neste contexto de repressão extrema, a sociedade civil síria torna-se a principal vítima do conflito” (ERRNST, 2016, pp. 47-49).

Em decorrência de tal conflito, esses refugiados são acolhidos por inúmeros países, conforme aponta o relatório:

[...] estos refugiados fueron acogidos por 127 países en seis continentes, la gran mayoría (85%) se mantuvo en países de su región. Turquía siguió siendo el país que acogió a más población refugiada siria, que a partir de los nuevos registros y nacimientos a lo largo de 2018 aumentó hasta los 3.622.400 a final de año (ACNUR, 2019, p. 14).

O Afeganistão²² é identificado como o país com a segunda maior população refugiada na escala global, por conta dos conflitos e das guerras civis instauradas nesse local, desde a década de 1970. Por mais antigo que seja esse contexto, a população ainda necessita de proteção, como destaca Zener (2018):

Mesmo há mais de três décadas de guerra no Afeganistão, milhões de afegãos são obrigados a fugir para o exterior ou a viver em áreas menos conflituosas do país, onde o frio e a falta de recursos são obstáculos que as pessoas têm a enfrentar (p. 28).

O refúgio se caracteriza, nessa situação, como a busca da garantia de direitos e, por conta disso, de acordo com o ACNUR (2017):

Los refugiados de Afganistán fueron el segundo gran grupo por país de origen, lo que ha constituido una población considerable ya desde la década de 1980. A finales de 2018 había 2,7 millones de refugiados afganos, frente a los 2,6 del año previo, esencialmente debido a nacimientos durante el año. Pakistán siguió albergando a la mayoría de ellos, con un total de 1.403.500 refugiados afganos a final de 2018. La República Islámica de Irán reportó 951.100 refugiados afganos¹⁸. En Alemania, el número creció hasta 126.000 a final de año, mientras otras poblaciones de refugiados afganos fueron acogidas en Austria (33.100), Suecia (28.200), Francia (18.500), Italia (16.900), Suiza (12.300) y Australia (11.900). En 2018, más del 88% de los refugiados afganos fueron acogidos por los vecinos Pakistán y República Islámica de Irán (ACNUR, 2019, p. 14).

Em relação ao continente Africano, este é marcado por sua violenta história de escravidão, racismo, intolerâncias religiosa e cultural e exploração de seus recur-

²² Zener (2017) discute que o conflito no Afeganistão iniciou em 1978, quando os tradicionais islâmicos demonstraram desinteresse em apoiar o governo pró-soviético, gerando conflitos entre esse grupo e as tropas da Rússia que invadiram o país para a permanência desse regime, desencadeando no início dos deslocamentos forçados da população. Novamente, após 15 anos, o país encarou novo confronto pelo movimento talibã, do qual gerou um sistema autoritário no país. Os Estados Unidos realizaram uma intervenção a esse regime após o 11 de setembro de 2001, mas as disputas pelo poder talibã e as dificuldades de garantia de direitos humanos no país permanecem ainda.

sos naturais, por parte dos países que o colonizavam. Hoje, mesmo após o período descolonizatório, Sartoretto (2018) cita que os países como República Democrática do Congo, Uganda, Costa do Marfim e Mali, permanecem com “traços colonialistas, principalmente após as mudanças no cenário político e econômico que ocorreram com a globalização” (p. 119).

Por conta desse contexto, o continente “já gerou mais de 15 milhões de refugiados e deslocados internos e as crises no norte do continente mostram a tendência de que esse número aumente” (SARTORETTO, 2018, p. 119). Conforme o ACNUR (2019), os países do continente que mais geraram os processos de refúgio são: a República do Sudão do Sul²³ que, embora tenha reduzido o número de refugiados de 2,4 para 2,3 milhões, no ano de 2018, ainda segue na escala mundial como o terceiro maior país de refúgio; a Somália²⁴ também obteve uma diminuição do número de migrações forçadas, indo de 986,4 mil em 2017 para 949,7 mil no final do ano de 2018; o Sudão²⁵ contabilizou um aumento no número de refugiados, passando para 724,8 mil, comparado aos 694,6 mil no ano prévio; a República do Centro Africana²⁶, é considerada o 7º país com maior origem de refugiados, com o número de 720,3 mil, tendo um aumento significativo, comparado ao ano de 2017 (545,5 mil); a Eritreia²⁷ continua como o 9º país com maior origem de refugiados, sendo de

²³ A República do Sudão do Sul estabeleceu o início de seus conflitos civis, políticos, religiosos e sociais logo após a vitória da votação separatista do Sudão, no ano de 2011. Embora mais de 88% dos residentes do local tenham sido a favor dessa mudança, devido a grave situação de vulnerabilidade e as diferenças étnico-culturais, o país permanece em conflitos, principalmente centrada na disputa dos recursos naturais e questões religiosa (UOL, 2019).

²⁴ A história da Somália é identificada, logo após a sua independência da exploração da colônia inglesa, no ano de 1960, e a tentativa de introdução de uma democracia (até o ano de 1969), como um local inicialmente sobre imposição ditatorial das forças armadas e, depois, de grupos armados do país. O mais recente conflito está relacionado a invasão das tropas etíopes, que gerou o aumento da extrema situação de vulnerabilidade, violência e demais violações de direitos no local (UOL, 2019).

²⁵ Desde a sua independência, em 1946, o Sudão “enfrenta uma guerra civil envolvendo o governo muçulmano e guerrilheiros cristãos. [...] Os conflitos em Darfur foram considerados a pior crise humanitária do século XXI, havendo relatos de estupros, assassinatos, roubos, entre outras atitudes perversas envolvendo grupos étnicos diferentes” (UOL, 2019, sem página).

²⁶ Segundo a instituição Médicos Sem Fronteiras (2019, sem página), “após a mortal guerra civil iniciada em 2013, a República Centro-Africana (RCA) passou por um período de relativa calma. No entanto, as tensões entre os grupos armados mais numerosos explodiram novamente no final de 2016, lançando o país em um novo ciclo de violência. O conflito vem ocorrendo ao longo de 2017 e 2018, com ataques violentos a vários locais, gerando graves necessidades de saúde entre a população”.

²⁷ Conforme o ACNUR (2018, sem página), a “Eritreia ainda não tem Constituição para proteger os direitos humanos fundamentais, nenhum poder judicial independente, nenhuma assembleia legislativa – na verdade, nenhuma instituição que possa garantir checgens e contrapesos ou proteger contra o

507,3 mil, em diferença ao ano de 2017, que era de 486,2 mil; e Burundi²⁸, considerado o 10º país de maior escala de refúgio, tendo obtido uma diminuição no número dos refúgios durante o ano de 2018, de modo que, no início do ano, foram contabilizados 439,3 mil e, ao final, 387,9 mil.

Sobre o continente asiático, o relatório destaca o país Myanmar, que tinha índices altos de refúgio, devido aos conflitos étnicos das classes dominantes com as minorias e da ditadura instaurada no país. Destaca-se que, desde o ano de 2012, ocorrem episódios de violências “orquestradas por grupos extremistas de maioria budista no estado de Rakhine que deixaram mais de 10 mil mortos e milhares de casas e edificações muçulmanas destruídas” (POLITIZE, 2018, sem página). Em virtude disso:

Los refugiados originarios de Myanmar significaron la cuarta mayor población por país de origen. A finales de 2018, esta población se mantuvo en 1,1 millones, similar a la del año previo. La mayoría de refugiados de Myanmar fueron asumidos por Bangladesh (906.600) al cabo del año, una ligera bajada respecto a finales de 2017 (932.200) gracias a las mejoras en los métodos de registro. Otros países con poblaciones significativas de refugiados de Myanmar fueron Malasia (114.200), Tailandia (97.600) e India (18.800). La mayor parte de los refugiados de Myanmar fueron acogidos por Bangladesh, y prácticamente todos permanecieron en países vecinos (ACNUR, 2019, p. 15).

Em se tratar da América Latina, nos últimos anos, a Venezuela tem chamado a atenção do mundo devido aos índices cada vez mais elevados de saída de seus cidadãos com solicitação de refúgio em outros locais ou como imigrantes, dada a conjuntura de instabilidade socioeconômica instaurada pelo governo de Nicolas Maduro ou pelos contextos de perseguição que colocam risco à vida da população. Destaca-se que, embora seja um fenômeno atual, a Venezuela historicamente foi formada por conflitos cerrados nos âmbitos político, econômico e social, principalmente devido às especificidades de seu desenvolvimento enquanto país latino-

uso indevido do poder pelo Estado”, o que compromete na continuidade de diversas violações de direitos no país.

²⁸ De acordo com Spiri (2014, sem página), “a situação atual do Burundi ainda é conflituosa entre os grupos étnicos e o país sofre as consequências de um longo processo de formação e deformação de unidade nacional. O CNDD-FDD se mantém no poder de forma autoritária, e lida com a oposição da UPRONA e FRODEBU que buscam chegar ao poder por meio da promoção da violência em todo o país. A estratégia de atuação da União Africana no Burundi, assim como no restante dos países da região dos Grandes Lagos, envolve pouca ou nenhuma intervenção direta ou punição aos grupos violentos, o que, na prática, dificulta o processo de paz”.

americano e dos interesses internacionais voltados ao país no que se refere aos seus recursos naturais (ressalta-se aqui as reservas de petróleo). Atualmente, dados da IOM (2018) demonstravam que do ano de 2015 a 2017 cerca de 900 mil venezuelanos saíram da Venezuela e, no ano de 2018, já haviam mais de 3,4 milhões de venezuelanos refugiados no mundo (ACNUR, 2019)²⁹.

Outro país da América Latina que também possui um número significativo de refugiados é a Colômbia. Contando com 8 milhões de refugiados, 98% permanece como deslocado interno (ACNUR, 2019). Destaca-se que o conflito na Colômbia, que decorre para esses altos números de deslocados forçados internos, é produto de um conjunto de questões, principalmente dos confrontos agrários, do confronto armado e da desresponsabilização do Estado para a resolução desses conflitos internos.

Salienta-se que essas são as principais migrações forçadas na atualidade, destacadas pelo relatório do ACNUR, de 2019. Mesmo o documento sendo recente, a migração forçada, por ser um processo dinâmico atrelado principalmente às questões econômicas, sociais, políticas e culturais de cada país e da conjuntura global, significa que a realidade apresentada por esse material já pode ter sido modificada. Ou seja, pode haver outros países que vivenciem processos de refúgio, assim como pode ter ocorrido a superação desse contexto, em algum dos locais citados.

Cabe ressaltar, novamente, que, embora os cidadãos dos países que foram citados sejam solicitantes de refúgio ou já possuam o status de refúgio, ele não foi adquirido mediante nacionalidade, mas sim, por possuírem os critérios necessários para isso, conforme rege o sistema internacional de direito do refugiado. Dessa forma, dependendo da situação que a pessoa se encontra, esse status de refugiado pode não lhe ser fornecido, sendo enquadrado como um imigrante no país em que o acolhe. E, por conseguinte, o fluxo de migração de um mesmo país pode ser misto, ou seja, de migração forçada ou espontânea.

²⁹ *A final de 2018, mas de 3 millones de venezolanos habian dejado sus hogares y viajado esencialmente hacia Latinoamerica y el Caribe. Es el mayor exodo en la historia reciente de la region y una de las mayores crisis de desplazados en el mundo. Mas de 460.000 venezolanos han buscado asilo, incluidos cerca de 350.000 solamente en 2018 [grafico 9]. Pero las solicitudes de asilo en la region estan sobrepasadas, y hasta la fecha solamente 21.000 venezolanos han sido reconocidos como refugiados (ACNUR, 2019, p. 24).*

3.2 AS MIGRAÇÕES ESPONTÂNEAS

A migração espontânea ou imigração, é reconhecida como a circulação espacial de escolha pessoal, que pode ser realizada por diversos motivos, como: a melhoria da condição e modo de vida, por questões relacionadas ao estudo ou trabalho, entre outras. Ao descrever sobre os conceitos de imigrantes, Chueiri e Câmara (2010) salientam que, dentro do campo da imigração, há uma forte diferenciação para a sociedade e os Estados-nação no tratamento com os imigrantes considerados “turistas” ou “qualificados”, que migram pela questão do turismo, de aprimoramento profissional (estudantes intercambistas) e para trabalharem em multinacionais; e com os imigrantes que migram para uma melhoria de condições de vida, que são, principalmente, provenientes de países periféricos:

O campo, enquanto espaço de exclusão, foi e é o local ofertado para os estrangeiros (ou deslocados). Mas não se aplica a todos os estrangeiros, já que os turistas ou os considerados como “qualificados” - o que pode incluir sua condição acadêmica ou econômica - continuam a ter sua movimentação facilitada e incentivada, mas àqueles considerados indesejados e ameaçadores da ordem social e econômica. É nesta perspectiva que ocorre uma proliferação dos campos não só nos países receptores dos migrantes, como também nos que tradicionalmente são origem – que através de acordos financeiros com os primeiros montam uma estrutura administrativa que tem como finalidade deter os possíveis migrantes antes que tenham a chance de efetuar a travessia rumo aos países desenvolvidos (p. 166)

Dessa forma, observa-se que há um interesse dos Estados em receber os imigrantes “turistas” e “qualificados”, tendo em vista que eles auxiliam na movimentação econômica dos países. Em contrapartida, ocorre um desinteresse e preconceito com os outros tipos de imigrantes que são identificados como possíveis ameaças para a ordem social e econômica. Assim, geralmente, para o primeiro público de imigrantes, são estabelecidas políticas migratórias facilitadoras (como a questão da documentação) e de incentivo. Já para o segundo, há a restrição e controle da entrada, com o fechamento de fronteiras e negação de vistos.

Ao abordar sobre como o fenômeno da globalização impacta nos fluxos migratórios, Sadako Ogata, representante do ACNUR, apontou que ele pode estar atrelado a pontos positivos do modo operante do capital, como a oportunidade de trabalho, ou por questões negativas, devido às crises cíclicas que possui, que interferem, diretamente, nos níveis de proteção social dos estados com as suas popula-

ções, na desestabilidade socioeconômica, no empobrecimento e na exclusão social das minorias:

[...] también un impacto menos positivo de las tendencias recientes de la globalización, especialmente sobre los estratos más vulnerables de la sociedad. Como todos sabemos, la libre circulación de bienes y de capital ha creado riqueza, oportunidades de trabajo, y un mejor nivel de vida para muchos. No obstante, el rápido movimiento del capital de inversión, dentro y fuera de muchas regiones, dependiendo de las posibilidades de una rápida ganancia, han contribuido ciertamente, junto con otros factores, a algunas de las peores crisis financieras de la última década. La desestabilización social conduce frecuentemente a crisis políticas y, especialmente en los países desarrollados, a un mayor empobrecimiento de los estratos más carentes de la sociedad, o a la exclusión de las minorías o grupos marginales. Esto, a su vez, puede ocasionar movimientos de poblaciones. Como he dicho, un gran número de personas se han beneficiado de la globalización. Por otra parte, el alcance y la influencia de los intereses económicos que movilizan el capital, y que se mueven por el capital, son tan enormes y están tan extendidos, que la capacidad de control de los Estados está seriamente comenzando a declinar. La consecuencia son Estados con menor poder no solo para dirigir los flujos de capital y bienes, sino también para proteger a los miembros más débiles de la sociedad. Las redes de seguridad social se rompen cuando las personas están más expuestas a escasez o a pérdida de empleos. Esto ocasiona una situación adversa, y el aumento de ansiedad y frustración. Frecuentemente, la globalización origina un fuerte sentimiento de inseguridad, que, apesar de ser indefinido y vago, puede tener consecuencias muy negativas, en particular con el incremento del número de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados (UNHCR, 2000, sem página).

Dessa forma, compreende-se que, apesar de ser realizada por espontaneidade, como já abordado anteriormente, a imigração também pode ser efetivada por motivos de necessidade. Isso porque, embora o contexto no qual o imigrante esteja inserido não o coloque em risco de vida (como é o caso do refugiado), ele necessita se retirar do local devido a inúmeras violações de direitos humanos que vivencia, como: extrema vulnerabilidade social³⁰; risco social³¹; falta de acesso a bens materiais (como água, luz, medicamentos, etc.) e serviços (principalmente de saúde), de-

³⁰ Segundo Carmo e Guizardi (2018, p. 02), a vulnerabilidade social é “denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos”.

³¹ “A noção de risco implica não somente iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de ação preventiva” (JANCZURA, 2012, p. 306). Assim, os riscos são ligados a situações do ciclo de vida dos sujeitos e as condições/modo de vida dos indivíduos, vinculadas à família, comunidade e meio ambiente. Nesse aspecto, quando se analisa a totalidade iminente ao risco, Janczura (2012, p. 307) refere que “a sociedade pós-industrial é uma sociedade de risco, principalmente pelos efeitos que o mundo globalizado produziu, no qual as ações individuais podem ter efeito sobre o planeta e as modificações em algum lugar do globo ter efeitos sobre os indivíduos do mundo todo”

sastres naturais, entre outros, que acabam influenciando na sua qualidade de vida e, em alguns casos, podem repercutir no risco à vida. Como forma de explicar tal situação, um dos profissionais entrevistados salienta que:

[...] nenhum está aqui porque quer, né... e cada história é uma história, mas, por exemplo, eles veem a maioria não tem que comer, por não ter atendimento médico, por alguém daquela família ter alguma doença grave, ou ocorrer algum tipo de risco. [...] Então, sim, e tu vai ouvir o tempo inteiro: “um sniper americano vai matar o Maduro, e aí a Venezuela vai voltar a ser a Venezuela e nós vamos poder voltar para nossa, viver com a nossa família”. Então, cada história é uma história (PROFISSIONAL 04)

Nesse aspecto, questiona-se quem são os sujeitos que migram na conjuntura do sistema global capitalista, tendo em vista os impactos que ele desenvolve na sociedade em detrimento de seus interesses, em conjunto com os traços do imperialismo que há sob determinados povos, que, embora tenham se “libertado” do colonialismo, seguem carregando marcas sócio-históricas da exploração, subalternidade, dependência, entre outras questões, que impactam diretamente em seu desenvolvimento próprio e coletivo. Nisso, Harvey (2014) destaca que, em grande parte das migrações espontâneas, principalmente aquelas vinculadas ao mundo do trabalho (como a causa de saída do país), o que se observa que há de comum entre elas é quem são esses migrantes, identificados como procedentes de locais vistos como a periferia do capital, onde o capitalismo se utiliza da super exploração e (des) proteção social como formas de obter mais lucro. E, destaca-se que, aos imigrantes que saíram de seus países com contextos de exploração e falta de desenvolvimento (social, econômico, etc.), ao irem para outros locais com maiores níveis de desenvolvimento, que, ao venderem a sua força de trabalho, o capital permanece utilizando a sua mão de obra de forma exploratória, onde verifica-se, por exemplo, que:

Desde la década de 1960 los capitalistas alemanes recurrieron a la mano de obra turca, los franceses a la magrebí, los suecos a los antiguos yugoslavos, los británicos a su antiguo imperio y los estadounidenses a los mexicanos como mano de obra inmigrante. Cuando se despertó una creciente inquina contra los inmigrantes en la clase obrera tradicional, el capital emigró a las maquilas mexicanas y las fábricas chinas y bangladeshíes, en un desplazamiento masivo hacia donde se podía disponer de mano de obra excedente. Y aunque el capital no llegue a emigrar, la sola amenaza de que pudiera hacerlo sirve a menudo para mantener apaciguados a los trabajadores en sus reivindicaciones (HARVEY, 2014, p. 174).

Desse modo, a realidade complexa das migrações demonstra que embora se tenha uma divisão ou classificação dos termos na temática das migrações, as situações cotidianas apresentadas em certas localidades e contextos, apresentam para a existência de uma linha muito tênue, em algumas situações, entre o que poderia ser considerada uma migração espontânea ou uma migração forçada.

Dessa maneira, ainda que em determinadas situações a migração seja realizada de forma voluntária, principalmente aquelas que são ligadas ao turismo, trabalho em multinacionais e estudo, muitas outras seguem vinculadas aos efeitos devastadores do modo de funcionamento do capital, o que indica o caráter da involuntariedade, ocorrida por uma questão de necessidade, de proteção e de busca pela melhoria da condição³² e modo de vida³³ no mundo do capital. Por conta disso, reforça-se novamente a necessidade do olhar ampliado e crítico à dimensão atual das migrações para que, assim, se construam instrumentos reais de proteção a todos os sujeitos que migram.

3.3 O FENÔMENO DAS MIGRAÇÕES NO BRASIL

Como já abordado na introdução, o Brasil é um país constituído historicamente por migrantes, tendo, atualmente, migrantes de diversas nacionalidades. Portanto, no que diz respeito aos refugiados no país, conforme um levantamento feito pela Secretaria de Justiça e Segurança Pública (2018), no ano de 2018, haviam 11,231 mil refugiados reconhecidos no Brasil e 161,057 mil solicitações de reconhecimento em trâmite, principalmente provenientes da população dos países da Venezuela (61.681), Haiti (7.030), Cuba (2.749) e China (1.450). Segundo Pereira (2019), embora se reconheça o número significativo de solicitações de refúgio no país, dizer que o Brasil se encontra vivenciando uma crise migratória é uma grande falácia, já que mundialmente “existem países com dimensões territoriais muito menores que o Brasil, e economicamente muito inferiores a nós, reconhecendo um número muito maior de refugiados em seu território” (PEREIRA, 2019, pg. 66-67).

³² A condição de vida estaria vinculada ao acesso aos recursos básicos necessários para uma qualidade de vida, como por exemplo, alimentação, moradia, entre outros (MARTINELLI, 1994).

³³ Conforme Martinelli (1994), o modo de vida está ligado à experiência social dos sujeitos, ou seja, a forma como esses se inserem dentro de uma determinada realidade.

Destaca-se, também, que, ainda que o país tenha essas solicitações, não significa que o CONARE conceda o status de refúgio a todas essas nacionalidades. Assim, no que tange aos haitianos, por exemplo, devido ao grande fluxo de pedidos e ao não reconhecimento desses sujeitos como refugiados pelo CONARE, o país adotou medidas que possibilitam a sua proteção. Estas serão abordadas no capítulo 04.

Sobre o número de imigrantes, no ano 2017, a Polícia Federal registrou a entrada de 103.068 imigrantes com visto de residente, permanente e temporário no Brasil, vindos principalmente da Venezuela, Haiti, Senegal, Bolívia e Colômbia (POLÍCIA FEDERAL, 2017). Já no ano de 2018, a polícia estipulava que havia cerca de 750 mil estrangeiros no país (UOL, 2018).

Para a compreensão desse fenômeno das migrações no Brasil, Zapata e Guedes (2017) citam algumas explicações para o aumento dessa taxa, nos últimos anos:

[...] a atuação do país (Brasil) como líder da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) desde 2004; endurecimento das políticas migratórias nos EUA e na República Dominicana (destinos tradicionais dos haitianos); e, mais recentemente, a visibilidade midiática do Brasil como anfitrião da Copa Mundial de Futebol e dos Jogos Olímpicos o que favoreceu a construção de uma imagem internacional do país como uma nova terra de oportunidades (p. 08).

Com isso, a visão positiva internacional gerada por ações políticas adotadas pelo Brasil nos últimos tempos, em conjunto com o endurecimento das políticas migratórias de países historicamente reconhecidos por receberem imigrantes, refugiados, apátridas e asilados políticos, são consideradas como as maiores causas para o favorecido no fenômeno da ampliação de movimentos migratórios para o Brasil. Complementando, um dos profissionais entrevistados refere que a Copa do Mundo FIFA ocorrida no Brasil, no ano 2014, os Jogos Olímpicos, em 2016, o Encontro Mundial dos Jovens Católicos, em 2012, e a inserção do país no mercado internacional – sendo considerado uma das principais economias mundiais – têm sido outros exemplos que interferiram para esse cenário, visto que possibilitaram maior visibilidade do Brasil para outros países:

As exportações, o Brasil começou a ter uma postura diferente no mercado internacional, dobrou 5 vezes para os países que nunca havia exportado, para a China, os islâmicos, e isso fez crescer. Depois internamente o Brasil

teve a copa do mundo, o encontro mundial dos jovens católicos em 2012. Só naquela época 5.000 ficaram no BR, vieram da África e ficaram aqui. Depois tiveram as olimpíadas. Então houve fatores externos que bloqueiam e eles preferem vir para cá. Segundo, houve um crescimento da imagem do BR para o exterior e terceiro, isso que é muito forte, a população começa a decrescer significativamente na região sul. (PROFISSIONAL 01)

Azevedo et al. (2017) salientam, também, que a existência e a ampliação de um arcabouço legal que garante o maior acesso aos direitos sociais e a circulação de migrantes entre os Estados brasileiros, com a liberação de vistos de refúgio e os humanitários, de residência permanente, provisória e temporária, tem proporcionando também a atratividade desses segmentos populacionais ao país.

Apesar de esses eventos e as modificações na legislação sejam pontos positivos, entende-se que essa visão promove um olhar romantizado sobre a vinda dos migrantes ao Brasil, através da construção de uma identidade do país como um garantidor de direitos, pela parte jurídica, e acolhedor pelo aspecto dos eventos e programas realizados, ofuscando o caráter dialético e contraditório que também existe por trás da acolhida de migrantes. Para exemplificar, conforme apontado por um dos profissionais, em alguns casos, o aumento do fornecimento de vistos no país esteve atrelado aos próprios interesses econômicos dos capitalistas brasileiros, e não pela compreensão da migração como um direito:

Eu queria te dizer mais uma coisa, o porquê esses migrantes começaram a vir para cá, especialmente à região Sul, Paraná, Santa Catarina e RGS. Esse é um dado que se tu pegar um censo de 2000, a taxa de crescimento da população dos três estados era 1.22. No censo de 2010, a taxa de crescimento da população do RGS era 0.49 e o PNAT do ano passado já estava de 0.29%. Então o que aconteceu, nesse período de 2010 para cá o setor de produção tinha que buscar trabalhadores de 100 km e aí com isso, eles pressionaram o Ministério de Relações Exteriores e o de Justiça a flexibilizar a entrada. Já havia sido flexibilizada com a do visto humanitário do Haiti (PROFISSIONAL 01)

Dessa forma, fica evidente que a flexibilização dos vistos, principalmente aos imigrantes que vieram para a região Sul, foi intencionada pelo setor da produção que necessitava de mão de obra através de outros meios, além dos trabalhadores nacionais, e não por compreenderem a necessidade existente de se acolher mais migrantes devido às situações de extrema vulnerabilidade social e risco que vivenciam, em seus países de origem. Nesse aspecto, Mazza (2015) afirma que:

O imigrante muitas vezes é definido como uma força de trabalho provisória vinculada à expansão da produção que necessita de um estoque de mão de obra. A manutenção da condição de provisoriedade possibilita que as sociedades receptoras calculem o tempo, os custos e as vantagens da imigração em decorrência das instabilidades das formas de exploração e regulação da ordem produtiva. Neste sentido, a estadia autorizada ao imigrante está vinculada ao trabalho, única razão de ser que lhe é reconhecida pela lógica econômica da sociedade receptora” (MAZZA, 2015, p. 239-240).

Tal questão também está relacionada à precarização estrutural do trabalho, que vem sendo construída no âmbito global e está atrelada à reestruturação produtiva do capital. Ela se utiliza como forma de geração da mais-valia de uma nova morfologia do trabalho, que “abrange os mais distintos modos de ser da informalidade, ampliando o universo do trabalho invisibilizado” (ANTUNES, 2018, p. 67) e expande a exploração do trabalhador mediante contratos provisórios, flexíveis e terceirizados para todos os níveis da classe trabalhadora, seja formal ou informal.

A partir dessa tendência, considera-se que essa conjuntura de trabalho precário não condiz, especificamente, com a realidade dos estrangeiros, mas sim, com toda a sociedade brasileira e mundial. Todavia, há de se salientar que há uma grande diferença no tipo de precarização de trabalho vivenciado pelo migrante, devido ao seu contexto, em comparação com o brasileiro ou com as outras nacionalidades dos países em que habitam. Assim, o migrante permanece em uma situação trabalhista pior do que a da população daquele local. Como apontado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), sobre a situação dos migrantes no Brasil, há “diversos relatos de discriminação, exploração, trabalho escravo, trabalho infantil, fraudes trabalhistas, falta de igualdade de oportunidades e xenofobia” (ZERO HORA, 2018, sem página)³⁴.

Outro fator trazido pelos profissionais para a vinda dos migrantes ao país é a rede de contatos aos quais eles têm acesso anteriormente à saída de seu local de origem. Isso permite indicações e referências a respeito do Brasil e de fontes de apoio para a sua chegada no país:

Geralmente, o migrante chega por sua rede, sua rede de contato, familiar, de amizade. Agora por causa de redes sociais, por amizade de internet eles

³⁴ Matéria do Jornal Zero Hora. “Procuradores do trabalho relatam casos de exploração de venezuelanos no norte do Brasil”. Publicada em: 29/09/2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/09/procuradores-do-trabalho-relatam-casos-de-exploracao-de-venezuelanos-no-norte-do-brasil-cjmmtwy5200w501piq13ghcpo.html>. Acesso em: agosto de 2019.

vêm através de uma indicação, então houve essa mudança de característica que essa discussão se tornou mais latente, mais importante (PROFISSIONAL 02)

Sobre isso, a rede social primária e secundária se constitui como algo fundamental para a inserção, suporte e adaptação à nova realidade do migrante. Além disso, Zamberlam (2004) também revela que as modificações no sistema de telecomunicações e a ampliação no uso e acesso às novas tecnologias têm proporcionado o aumento da informação sobre o país de interesse para a migração, bem como para a construção de redes de migrantes para o acolhimento desses sujeitos, antes da saída do local de origem, o que facilitam a escolha para os países de acolhida.

Outro elemento de atração, relatado pelos profissionais (especialmente vinculada ao Estado do Rio Grande do Sul), foi a localidade e os postos de trabalho para aqueles migrantes que não possuem uma qualificação profissional:

Eles sabiam que os postos de trabalho são no setor de produção, que é mais seguro e rentável, então era a agroindústria do porco, a metalurgia, indústria de móveis, construção civil.... por que eles vêm para cá? Porque aqui eles vão para o setor de prestação de serviços, como faxina, limpeza, frentista. mas que não exige a qualificação que lá em cima exige. Segundo, eles vieram para cá em função dos postos de trabalho (PROFISSIONAL 01) Também a gente tem que entender que muitos migrantes veem o Brasil como um país de passagem para outros países, e isso também aconteceu na interiorização, eles vêm da Venezuela passaram para Roraima, da Roraima para o Rio Grande do Sul e no Rio Grande do Sul pensando no Uruguai e na Argentina (PROFISSIONAL 03)

Sendo assim, de acordo com os participantes, a localização terrestre do Rio Grande do Sul (que é identificado como um local de passagem para a ida a outros destinos do migrante), bem como a caracterização da produção agroindustrial como rentável e segura para quem não possui qualificação, são itens importantes que chamam a atenção do migrante para o estado. Todavia, no que tange à inserção no mercado de trabalho, há de se questionar se a vinda do migrante ao Rio Grande do Sul está relacionada ao seu interesse pelos postos de trabalho existentes no local ou se é porque não há outras regiões no país que tenham vagas de empregos disponíveis para os sujeitos que não possuem a especialização necessária exigida, sendo o estado a única opção viável para a sua inclusão no mercado de trabalho. Dessa forma, a vinda do migrante à região Sul pode ser ocasionada pela falta de possibilidades e de oportunidades de capacitação do migrante no país, e não propriamente pelo tipo de setor de produção existente.

Embora o Brasil se apresente como um país de possibilidades para os migrantes, tendo se tornado um local de escolha para sua vinda, destaca-se que a realidade vinculada às múltiplas expressões da questão social existentes dentro da realidade do país, em conjunto com as particularidades atreladas ao fenômeno da migração, desencadeiam a continuidade de violações de direitos humanos a esse segmento. Da mesma forma, resultam em processos de ruptura e resistência a elas, como será visto, no próximo subitem.

3.4 AS MÚLTIPLAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO FENÔMENO DA MIGRAÇÃO HUMANA

Ao se abordar a temática de migração, compreende-se a necessidade de se aprofundar alguns dos fatores determinantes para a ocorrência do fenômeno da migração forçada e espontânea na sociedade capitalista. Ele, por sua vez, se origina a partir das múltiplas expressões da questão social, que propiciam tanto violações de direitos humanos à população que vivencia o refúgio, como a resistência desse segmento social e da sociedade frente a essas questões.

Conforme Iamamoto (2001), a questão social tem a sua “gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana” (IAMAMOTO, 2001, p. 17) presente na sociedade capitalista madura, se produzindo, então, a partir do conflito existente entre o capital e o trabalho. Nesse conflito, a apropriação privada dos meios de produção, a exploração do proletariado para a geração da mais-valia, a distribuição desigual das riquezas produzidas e a acumulação financeira são elementos que promovem os múltiplos processos de desigualdades sociais.

Em contrapartida, dentro dessas relações do modo de produção, também estão presentes as “resistências, forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2001, p. 17). Assim, pode-se afirmar que:

[...] a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção

da história. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais que trazem o selo das particularidades históricas nacionais (IAMAMOTO, 2008, p. 156).

Conforme Netto (2007), a base da problemática que atinge a prevalência das desigualdades sociais e das pauperizações não foi resolvida desde a Revolução Industrial – momento considerado como o berço das expressões da questão social. Ao contrário, no decorrer da história, houve o fortalecimento do sistema capitalista, que obteve, durante a sua existência, inúmeras formas de exploração, violência, entre outros, que possibilitaram o surgimento de novas problemáticas e demais violações de direitos. Essas questões se identificam:

[...] pela magnitude que adquiriram situações que antes não eram socialmente reconhecidas como significativas (violência urbana, migrações involuntárias, conflitos étnicos e culturais, opressão/exploração nas relações de gênero etc.), seja pela refuncionalização de velhas práticas sociais agora submetidas à lógica contemporânea da acumulação e da valorização (o trabalho escravo e semi-escravo, o tráfico humano, a prostituição, o “turismo sexual” etc.), seja, enfim, pela emergência de fenômenos que, novos, vinculam-se aos porões da globalização – as consequências da organização do crime em escala planetária (NETTO, 2007, p. 156, apud, DREIFUSS, 1996, p. 258).

Logo, partindo desse conceito e o relacionando à migração forçada, na história capitalista, os conflitos e as guerras foram e continuam sendo promovidos para a defesa, fortalecimento e/ou implementação de projetos societários, estando ligados a determinados interesses políticos, territoriais, culturais, religiosos, sociais, econômicos e/ou ideológicos de quem está no comando do país e/ou de específicos grupos sociais. Nesse aspecto, Mézáros (2011) salienta que as guerras e conflitos se instituem como padrões de expansão e recrudescimento do sistema capitalista, mediante a crise estrutural do capital, se utilizando de métodos de controle, imposição e violência à comunidade, para a conquista do capital. Assim,

[...] cabe assinalar que as instituições do capitalismo são inerentemente violentas e agressivas: são edificações sobre a premissa fundamental que prescreve a “guerra, se fracassam os métodos ‘normais’ de expansão”. (Ademais, a *destruição* periódica – por quaisquer meios, incluindo o mais violento – do capital excedente é uma necessidade inerente ao funcionamento “normal” desse sistema: a condição vital para sua *recuperação* das crises e depressões). A cega “lei natural” do mecanismo de mercado traz consigo o inelutável resultado de que os graves problemas sociais necessariamente associados à produção e à concentração do capital jamais são *solucionados*, mas apenas *aliados* e, de fato, transferidos ao plano *militar*, dado que o

adiantamento não pode se dar indefinidamente. Assim, o “sentido” das instituições hierarquicamente estruturadas do capitalismo é dado na sua referência máxima ao “combate” violento dessas questões na arena internacional, uma vez que as unidades socioeconômicas – de acordo com a lógica interna de seu desenvolvimento – crescem cada vez mais e seus problemas e contradições tornam-se sempre mais intensos e graves. Crescimento e expansão são necessidades imanentes ao sistema de produção capitalista, e quando os limites locais são atingidos não resta outra saída a não ser reajustar violentamente a relação dominante de forças (MÉSZÁROS, 2011, p. 65).

Como consequência desses conflitos, pode-se afirmar que, de certa forma, todos os indivíduos que estão inseridos nesse contexto sofrem algum impacto diante dessa situação, seja ele positivo ou não. Nesse caso, quando a conjuntura desencadeia processos de perseguição e violações de direitos, o deslocamento forçado é visto como uma possibilidade de proteção aos indivíduos:

A história dos refugiados está intimamente relacionada à das guerras humanas. Esses conflitos resultam na perseguição a grupos minoritários e na violação generalizada de direitos humanos, de forma que o grupo afetado precisa buscar refúgio fora de seu país de origem. Por sua vez, os direitos humanos e o instituto do refúgio estão intimamente ligados, afinal, um refugiado é, antes de qualquer condição, um ser humano, cujos direitos básicos devem ser defendidos. A violação de direitos humanos é a maior causa de migrações forçadas no planeta e, muitas vezes, elas ocorrem também nos países que recebem refugiados (FONTANA, ZIMNOCH; LORENTZ, 2017, p. 02)

Já sobre os novos fluxos de migração espontânea, identifica-se que os contextos de exploração trabalhista, de reforço da pobreza com a distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas, de apropriação ilegal de bens naturais dos países, de desemprego em massa, dentre outros, necessários para o mantimento do capitalismo, são elementos que propiciam a ocorrência do fenômeno migratório. Ainda que grande parte das imigrações sejam marcadas pela saída para a busca de ascensão social dos sujeitos, como já destacado, dentro da conjuntura neoliberal, elas também são realizadas para a busca de proteção à vida, através do acesso a bens e recursos necessários para a sobrevivência humana. Dessa maneira, a imigração realizada é identificada como uma oportunidade de mudança do modo e da condição de vida dos sujeitos.

Por mais que a migração espontânea e a forçada possuam as suas particularidades, fica evidente, nas situações de grave e generalizada violação de direitos, que essas migrações se relacionam entre si, principalmente no que diz respeito à real justificativa para o seu acontecimento: as violências geradas por parte dos Es-

tados e da sociedade, vinculadas à lógica do capital, que desencadeiam na (des)proteção social dos sujeitos, na falta de recursos para o atendimento de suas necessidades humanas básicas e em precárias condições de vida. Ao identificar que tal questão propicia a existência e o reforço da extrema vulnerabilidade social e de situações de riscos, compreende-se que a mobilidade involuntária de imigrantes e de refugiados se constitui uma resposta de superação ao que está sendo vivenciado. Nesse sentido, pode-se afirmar que, no fenômeno das migrações, a desterritorialização é uma expressão de resistência.

Apesar de serem vistas como uma oposição à falta de alternativas no território de origem, as migrações não podem ser vislumbradas apenas como uma solução para a ruptura dos processos de violações de direitos humanos, já que a desterritorialização não garante isso, por si só. Na reterritorialização³⁵, poderão acontecer múltiplos processos, sendo possível o rompimento, diminuição, perseverança e a presença de novas violações.

Nesse cenário, o desconhecimento de como os fatores estruturais poderão interferir, positivamente ou negativamente, na forma como os indivíduos irão se inserir e se relacionar, no novo espaço, é algo complexo. O funcionamento dinâmico que há na desterritorialização e na reterritorialização poderá propiciar ações, por um lado, acolhedoras e, por outro, que favorecem a continuidade de violações de direitos.

No que tange ao primeiro, verifica-se, no campo das migrações, a abertura de fronteiras dos Estados, o fortalecimento de mecanismos legais que visem a garantia dos direitos, a inserção social desse segmento no novo território, ações da sociedade civil para o acolhimento desses sujeitos, a valorização do multiculturalismo, dentre outras questões. Já por outro lado, identifica-se o fechamento de fronteiras, ações de repressão e segurança nacional, episódios de xenofobia, preconceito, etc. Essas e demais questões tem proporcionado o reforço de violências à população migrante no Brasil e mundialmente, além de tornar desgastante a experiência social de quem a vivencia:

³⁵ “[...] a reterritorialização seria vista como um novo enraizamento que solicitaria dos grupos sociais (como os migrantes, refugiados, nômades, etc.) a adoção de um novo comportamento e de um novo estilo de vida. A reterritorialização de um indivíduo implica na aceitação de um novo território, no qual passará a receber uma nova carga de símbolos. Sob a ótica da natureza, o indivíduo terá contatos com um novo ambiente, muito diverso daquele existente no seu local de persistência. Terá que assimilar novos costumes, práticas e ideias, até mesmo por uma questão de sobrevivência” (CRUZ, 2008, p. 21).

[...] Apesar das más condições e do caráter provisório/temporário prolongado desse campo emergencial, há uma ânsia de se enrizar nesse novo local, mas as condições desapropriadas dificultam o desenvolver da sensação de pertencimento e tornam essa experiência de des-reterritorialização trágica e traumática, tirando do indivíduo sua relação com o espaço no qual habita (HAZAN, PRZECHACKI e SILVEIRA, 2017, sem página).

Avalia-se, como forma de resistência a esses processos de violações de direitos, a exigência de: participação social; controle e reivindicação para o atendimento das demandas e necessidades dos migrantes; proliferação de informações positivas e educativas sobre a migração; valorização das diferentes culturas dos estrangeiros e identificação da forma com a qual isso poderá contribuir para a sociedade; incentivo de ações de acolhimento; entre outras. Tais questões são importantes ferramentas de luta para a garantia de direitos humanos, em todos os espaços, à população migrante, frente aos processos de inclusão precária, de preconceito e de fechamento de fronteiras.

Como forma de dar maior visibilidade às violações de direitos vivenciadas pelos migrantes na conjuntura global, o próximo item abordará esse tema.

3.4.1 AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NO FENÔMENO GLOBAL DA MIGRAÇÃO HUMANA

No que tange ao campo de violações de direitos, Castro (2008) destaca o quanto a forma de gerenciamento do capitalismo interfere para a continuidade das migrações e para a própria banalização desse fenômeno, mediante o uso da representação disfarçada em um discurso de segurança pública, emitido pelos Estados para a proteção nacional:

São tempos em que até a retórica dos direitos humanos é deixada de lado, em que já não se camuflam racismos e intolerâncias. Aproveita-se a ideologia do medo e da insegurança, culpando um outro, comumente o de pele escura e “hábitos estranhos”, por problemas que atingem a todos por limites estruturais do modelo político-econômico, o capitalismo em sua fase neoliberal, como o desemprego, inseguranças, violências e intransigências culturais e religiosas. O “inimigo” é externo, é o estranho. Será? Em nome da “pureza” da identidade cultural e de uma suposta relação entre migração e terrorismo, políticos conservadores defendem, abertamente, plataformas anti-imigrantes que garantem votos” (CASTRO, 2008, p. 11).

É dentro dessa lógica de medo e de desconhecimento que o capitalismo cria a segregação entre os sujeitos, fazendo com que permaneçam ideologias e condu-

tas conservadoras, tanto por parte dos governantes quanto por parte da sociedade civil, demonstradas através do preconceito, xenofobia, repressão, desvalorização da cultura e da formação profissional, entre outros. Nesse espectro gerado em torno da figura do estrangeiro, criam-se barreiras societárias que possibilitem a perseverança de violações de direitos e a criação de outras, as quais serão abordadas a seguir.

Para a aproximação dessa temática, primeiramente, será apontado o percurso corrido para a chegada a um novo país que acolha, sendo esse já considerado um grande dificultador para o êxito da reterritorialização. Conforme o relatório de “Viagens Letais”, desde o ano de 1996, mais de 60 (sessenta) mil migrantes morreram ou desapareceram em rotas marítimas e terrestres em todo o mundo (IOM, 2016). Na luta pela sobrevivência, as pessoas são expostas a situações que colocam risco à vida, como transportes inseguros – com barcos superlotados, por exemplo –, a exposição a inúmeras doenças (devido à baixa imunidade e à falta de acesso a alimentos), à violência³⁶, a situações do tráfico e exploração internacional de mulheres e à permanência da pessoa em situação de rua, como apontado pelos participantes da pesquisa:

[...] Eles têm essa fala: fiquei 03 meses na rua, famílias que ficaram mais de um mês da rua, gurias, dormindo da praça, aí o pai te diz: como eu vou dormir se eu tô com duas crianças na praça, que horas que eu ia dormir, então eu dormia duas três horinhas aí eu ficava vendo eles dormir depois, porque, ao mesmo tempo, qualquer movimento da rua, já me acordo (PROFISSIONAL 04).

Todos esses fatores demonstram a necessidade da criação de meios seguros e organizados para os deslocamentos dos migrantes, que previnam essas situações de violações e os protejam. Como já destacado anteriormente, ainda que não assinado por todos os países, entende-se como uma vitória a existência do Pacto Global das Migrações, que discute a organização da migração segura, ordenada e regular nos países de origem, de trânsito e de destino. Compreende-se como fundamental a continuidade dessa discussão, assim como a necessidade da existência de outras ações que promovam a sensibilização dos países e da sociedade em geral frente à

³⁶ De acordo com um estudo realizado pela associação Médico Sem Fronteiras (MSF) com 467 migrantes que cruzaram a fronteira entre o México e os Estados Unidos da América, no ano de 2016, “68,3% das populações migrantes e refugiadas que entram no México relataram terem sido vítimas de violência durante o trânsito rumo aos EUA” (MSF, p. 05, 2017).

crise vivenciada por esses sujeitos até um local seguro, promovendo formas que facilitem a inserção e a proteção social deles.

Ademais, embora haja uma crescente discussão na temática da migração forçada e espontânea, e se observe uma tentativa de ampliação da proteção e garantia de direitos para essa população, nas últimas décadas, para aqueles migrantes que conseguem chegar a uma zona segura, ainda são verificadas:

[...] barreiras físicas (com a construção de cercas e muros) e jurídicas (com a elaboração de atos normativos limitadores de direitos, que dificultam a livre circulação das pessoas pelo mundo) (WERMUTH; SENGER, p. 118, 2017).

O reforço das medidas de fechamento de fronteiras ou criação de barreiras que atrapalham a transição livre de pessoas acaba indo de encontro ao que está exposto na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ou seja, de incentivo e proteção aos migrantes. Nesse aspecto,

[...] a análise da questão da imigração nos Estados Unidos e em vários países ao longo dos últimos anos demonstra uma tendência a considerar a imigração como um problema de segurança nacional, tanto no sentido da preservação da ordem social, econômica e cultural, quanto na identificação dos imigrantes com o aumento da criminalidade e na estigmatização da imigração ilegal. Isto representa um retrocesso no enfoque incluído proclamado na DUDH e configura uma visão restritiva, excludente e discricionária no trato com os direitos humanos (MAZZA, 2015, p. 245).

Ao tratar a migração como segurança nacional e não como um direito, há uma interferência direta na realidade vivenciada pelos migrantes, na sua proteção e inserção social, pois há a existência de:

[...] políticas restritivas, redução dos direitos dos imigrantes, autorização policial e armada de abordagem de qualquer pessoa que pareça ser estrangeira, militarização das fronteiras, limitação de liberdades e de direitos de alguns humanos e estigmatização de determinados países, gêneros, regiões, religiões e etnias (MAZZA, 2015, p. 246)

Na identificação de outras lacunas que propiciam a persistência de violações de direitos, e na invisibilidade desses sujeitos frente a esses processos, verifica-se que elas possibilitam a continuidade da inclusão precária ou excludente do migrante, onde:

[...] o problema não está na exclusão, mas no grave problema social e político da inclusão, pois, cada vez mais, para as pessoas que “migram”, a sua reinclusão passou de curto espaço de tempo, para médio e longo espaço de tempo. Assim as pessoas desenraizadas, são compelidas a aceitar formas precárias e até aviltantes de sobrevivência: a inclusão excludente. Significa dizer que na inclusão excludente o migrante passa a conseguir a sobrevivência envolvendo-se em atividades que a sociedade exclui por considerá-las “ilícitas” e “degradantes” (ZAMBERLAM, 2004, p. 18).

No processo de experiência de desterritorialização e reterritorialização, para a inclusão no país de acolhida, o migrante:

Ao transitar entre os dois universos, ocupam posição marginal, tanto em termos identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento pleno enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem; quanto em termos jurídicos, ao deixar de exercer, ao menos em caráter temporário, o status de cidadão no país de origem e portar o status de refugiado no país receptor (MOREIRA, 2014, p. 87).

Assim, o estigma de preconceito pré-estabelecido na sociedade, bem como das barreiras sociais, culturais, econômicas e políticas presentes no novo local, resulta em uma série de dificuldades e limitações para acesso aos direitos, serviços e informações, bem como para a adaptação ao novo local de moradia do migrante (WERMUTH; SENGER, 2017), como apontado nessa fala:

Porque a nossa intenção para promover a integração local e visando também a inserção laboral é desmistificar o refugiado como estrangeiro ou estranho, ou pior ainda aquele que sofreu um atentado ou que promoveu um atentado em outro país e que tá vindo para cá para fazer a mesma coisa, essa foi uma das dificuldades com os Palestinos, porque além do bloqueio linguístico existe um preconceito velado ao Oriente, ao estrangeiro, ao diferente, principalmente as vestimentas (PROFISSIONAL 03).

Nesse aspecto, o preconceito é velado pelos choques culturais, onde o outro, diferente de mim, se mostra como um estranho ou alguém a temer, devido à sua vestimenta, hábitos, língua e demais questões. Em algumas ocasiões, é vinculada, inclusive, a imagem do migrante à de um terrorista³⁷, perante a sociedade. Segundo

³⁷ “Outro grande erro que domina o cenário atual é a vinculação terrorista-refugiado, totalmente sem sentido, tanto do ponto de vista dos conceitos legais quanto da experiência. Terrorista é o sujeito que individualmente ou em grupo realiza ato de violência exteriorizado sob a forma de ataque previamente planejado a local específico, tendo como vítimas a população civil em geral, com o objetivo não só de matar, mas também de incutir medo e pânico em todos e, assim, expor a existência, o objetivo e a causa do grupo a que pertence” (FRIEDRICH; BENEDETTI, 2016, p. 69)

Smaili (2015), citado por Castro et al. (2016), posteriormente aos episódios ocorridos no:

[...] 11 de setembro nos Estados Unidos da América, os ataques em Londres e Madri, e os atentados em Paris realizados pelo grupo terrorista mais alarmante atualmente, Estado Islâmico, o efeito do terrorismo tornou-se enorme para esse confronto social e, também, para reforçar o estereótipo aos árabes e muçulmanos, causando o terror e a visão preconceituosa e generalizada desses povos (p. 102)

Dessa maneira, a figura criada pela sociedade, principalmente em volta dos sujeitos de origem árabe e da religião muçulmana, foi reforçada devido ao estereótipo já criado. Segundo Lippmann (2008), quando há uma forma já estereotipada da origem do ser humano, a tendência social é de considerar que ela está correta, não vindo a problematizá-la ou rompê-la:

[...] quando um sistema de estereótipos é bem fixado, nossa atenção é chamada para aqueles fatos que o apoiam, nos afastando daqueles que o contradizem. [...] o que é estranho será rejeitado, o que é diferente cairá em olhos cegos. Não vemos o que nossos olhos não estão acostumados a levar em conta (p.60).

Complementando tal questão, Chueiri e Câmara (2010) explicam que a base do estranhamento entre as diferentes nacionalidades e religiões está na distância que há entre as culturas, que é difícil de superar devido aos choques culturais entre o mundo ocidental e o oriental. Assim, a não aceitação do diferente e do pluralismo que existe se torna um grande desafio para a inclusão social e para a proteção do migrante.

Por conta desse estereótipo xenofóbico e da dificuldade do estrangeiro em se comunicar devido a barreira linguística, é criado um obstáculo que afeta todos os campos de sua vida, inclusive para a sua inserção no mercado de trabalho, uma vez que fica evidente, novamente, a falta de confiança do empregador com o migrante para a contratação, por conta de sua origem, como apontado pelos participantes da pesquisa:

[...] eu acho que a principal dificuldade é a questão da língua, a falta de confiança na população migrante, tem muita gente que tem uma desconfiança da população (PROFISSIONAL 02)

E a xenofobia, né, tem lugares que tu liga, eu já liguei para várias cidades, empresa que tem uma placa enorme estamos contratando, e aí quando tu

fala que não é brasileiro, aí não... aí não tem interesse (PROFISSIONAL 05).

Nas situações em que o migrante já está adaptado à realidade do país, tendo a facilidade para se comunicar e compreender o idioma, com a documentação regulamentada e com comprovação das experiências de trabalho anteriores, poderá haver uma maior possibilidade de acesso ao emprego. Entretanto, Villen (2015) sinaliza que isso não garante a ele melhores condições de trabalho e remuneração, pois:

[...] imigrantes estão em relação direta com atividades laborais de baixa remuneração, muitas vezes informais e desprotegidas legalmente, em particular intensas em horas e sobrecarga de trabalho (p. 139).

Corroborando isso, observa-se que, quando esse indivíduo consegue algum posto de trabalho, em alguns casos, ele tem sido submetido a diversos tipos de violações dos direitos trabalhistas, principalmente, pelo descumprimento de leis e pela exploração por parte do contratador, como relatado pelos profissionais entrevistados:

É, de negativo dessa parte, de exploração do trabalho, as vezes na demissão não conhecem os seus direitos, trabalho escravo mais no interior, situação de trabalho escravo de mulheres haitianas, as vezes elas chegam para trabalhar em casa de família e não horário. As pessoas acham que só porque vem de outro país, dando casa e comida, a pessoa não precisa receber salário (PROFISSIONAL 02)

Teve um venezuelano que ficou com uma infecção, ele tava bem ruim levamos eles para o hospital, com muita febre e ele tinha testado ele realmente estava doente, e ele foi demitido, mas ele a gente sabe que a pessoa não pode ser demitida quando está de atestado, né. Mas isso acontece direto (PROFISSIONAL 05)

Nesse sentido, “[...] pelo lado econômico e demográfico, há o interesse por parte dos países ricos em trazer imigrantes dos países pobres” (SALES; BAENINGER, 2000, p. 40), para assumirem postos de trabalho precários que a população daquele local não tem interesse. Como exemplo, tem-se os trabalhos junto à construção civil, à indústria de abate de carnes, a trabalhos domésticos, entre outros. Entretanto, pelo lado sociocultural, verifica-se que:

[...] há um movimento oposto de rejeição desses imigrantes, pela dificuldade de convivência com as diferenças, sobretudo as diferenças étnicas. Os mo-

vimentos de xenofobia são as expressões mais visíveis dessas dificuldades atuais de conviver com a diferença (SALES; BAENINGER, 2000, p. 40)

Portanto, identifica-se que o interesse de ter o migrante naquele espaço se torna algo contraditório, quando observado sob os pontos de vista econômico, social e demográfico. Na questão de rejeição das diferenças étnicas, que são expressas através da xenofobia, do preconceito e da violência, observa-se que, para o estrangeiro da etnia negra que se depara com a experiência do racismo estrutural presente na sociedade de “acolhida”, há um maior choque cultural, tendo em vista que, na maioria dos casos, isso não era algo presente na realidade de seu país de origem:

[...] eles não vêm o racismo como a gente vê, as vezes eles não entendem, vão entendendo com a sua vivência, mas eles não entendem por que no Haiti é diferente, assim eles me relataram. Mesmo que lá tenha branco e negro, é diferente esse tratamento [...] (PROFISSIONAL 02)

Villen (2015) aponta que o racismo está conectado à dinâmica do funcionamento do capital, que determina o seguimento do velho padrão de dominação colonial, que reforça os processos de inclusão precária e de desigualdade social dos negros pelo mundo, de diferentes formas. Quando o migrante é negro, a sua inserção social, no país de “acolhida” racista é dificultada ou até mesmo velada pelo genocídio, exploração, violência e preconceito.

Sabe-se que o processo de inclusão é algo que deve ocorrer de forma natural e sem perder as características e vínculos culturais já agregados no ser humano durante a sua formação e trajetória de vida. Dessa forma, a acolhida humanitária deve agregar o respeito à convivência pacificamente com as diferenças que existem entre todos que habitam aquela sociedade. Todavia, conforme observado nas falas dos profissionais, em muitas situações é imposto ao migrante que ele siga o padrão cultural do novo local de “acolhida” e que se adapte a essa realidade, sem respeitar o seu processo de adaptação e de bagagens culturais.

Além disso, quando o migrante não concorda com isso e se opõe contra as situações de violações de direitos, como é o caso da exploração e preconceito pela inadaptação linguística, esse indivíduo é entendido como um problema, como exposto pelos entrevistados:

[...] ouvi empresas dizendo que, para a empresa, os haitianos eram muito difíceis, que para eles era ruim, porque são muito... como que foi a expressão... eles são muito brabos, não, não era violento, mas que eles ficavam assim, que eles respondiam, que eles ficavam indignados, que eles não aceitavam a ordem, mas é uma parte da cultura. A gente não sabe dizer o que ele tava passando, não dá para julgar, mas que eles eram mais brigão. Que as vezes eles não aceitavam. Então também existe uma característica cultural que influencia naquele povo. Se é um povo que não leva desaforo para casa, já é muito mais difícil na nossa sociedade, porque a gente sabe que aqui tem muitas empresas com o assédio moral em cima dos brasileiros, então imagina... se um cara começa a xingar, tratar mal, tem cultura que não aguenta. Então o posicionamento da cultura haitiana é de não suportar determinados tipos de tratamento (PROFISSIONAL 02)

Eu escutava muito no início, “ai porque lá é assim, ai porque fala comigo em espanhol” e a pessoa já estava aqui há um ano. “Não, tu tá agora no Brasil, tu tá aqui no Rio Grande do Sul, tu tem que seguir essas leis, essas regras, tu tem que falar português”. E isso a gente viu muito agora nas prefeituras e na interiorização. E não, que nem a X disse, lá são outras leis, outras regras, outra cultura e como eu vou dizer para ele que agora está morando aqui, que ele tem que esquecer tudo aquilo, a cultura dele e as coisas que ele acredita, e isso é um direito humano? (PROFISSIONAL 05).

Destaca-se que o conhecimento e assimilação sobre todas as questões que envolvem o local de acolhida é importante para a convivência e inclusão social do migrante a essa nova cultura. Entretanto, quando há a pressão da sociedade para que isso ocorra de uma forma rápida e não natural, ela pode desencadear possíveis choques culturais do migrante no processo de aculturação. Isso, por sua vez, interfere, diretamente, no ressignificado que será gerado para esse sujeito sobre aquele espaço, podendo resultar em dificuldades emocionais, relacionais, entre outras, que influenciam na falta de qualidade de vida dele (WEBER et al., 2019). Também, os novos processos de inclusão precária e de naturalização/culpabilização das violações de direitos que o migrante vivencia vão de encontro ao estabelecido pela concepção contemporânea de direitos humanos:

Os imigrantes no seu “não estar” que reside a culpa originária do imigrante: é culpado de um reato latente, da violação de uma fronteira, da permanência num país sem permissão, da ocupação abusiva de lugares de trabalho, de concorrência desleal (porque aceita salários mínimos), assim como do consumo de recursos e serviços dos quais somente os autóctones deveriam ter direito (PUSSETTI, 2010, p. 96).

Ramos (2006) salienta que:

A migração implica assim a adaptação do indivíduo a uma cultura, língua, regras culturais e de funcionamento diferentes, a um novo meio, muitas vezes hostil, tendo o imigrante de desenvolver estratégias de adaptação que lhe permitem resolver as dificuldades relacionadas com a condição de imi-

grante e de aculturação, ou seja, com as relações culturais entre a sociedade de acolhimento e a sua cultura de origem (p. 336).

A construção de estratégias se mostra como um instrumento essencial para a adaptação do estrangeiro ao novo espaço que está vivendo, possibilitando a formação de espaços de resistência e de fortalecimento frente às violações de direitos que foram destacadas (bem como as demais que vivenciam) e para a ampliação do atendimento de demandas e necessidades que possuem. Entre os mecanismos tidos como importantes para que isso ocorra na realidade brasileira, destaca-se o sistema de garantia de direitos, que será abordado no próximo capítulo.

4. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS À POPULAÇÃO MIGRANTE NO BRASIL

Quando se aborda sobre a garantia de direitos, é importante ter-se clareza de que as respostas do Estado para o atendimento das demandas da população no campo da promoção e defesa podem variar de acordo com múltiplos fatores conjunturais. Nesse contexto, se ressaltam as questões econômicas, políticas, culturais, sociais e históricas; o grau de participação da sociedade no eixo do controle social para reivindicar e ter suas demandas e direitos atendidos; bem como a vontade política do Estado para a tomada de providências. Esses são alguns dos elementos que interferem diretamente nos níveis de bem-estar desejados e fornecidos à população. Dessa maneira, compreende-se que não há como definir um único modelo de Estado para a garantia de direitos humanos mas, sim, vários, que assumem características de acordo com a realidade apresentada pelos seus países.

No Brasil, como já visto anteriormente, foi mediante a formulação da Constituição Federal de 1988 que o país previu implementar um sistema de garantia de direitos que fosse capaz de promover direitos sociais, com o reconhecimento dos bens imateriais e materiais necessários para a dignidade humana. Embora através das políticas públicas e de instituições de defesa de direitos tenha havido avanços nos direitos sociais, compreende-se que o influxo do ideário neoliberal no país repercutiu em um sem fim de impedimentos para a efetiva proteção da população brasileira. Nesse aspecto, ressalta-se o enfraquecimento das expectativas de alcance do caráter universal dos direitos humanos e o fortalecimento de ações de cunho emergencial, focalizadas, precarizadas, entre outras questões, que repercutem inclusive nos níveis de garantia de direitos à população migrante que se encontra no país.

4.1 AVANÇOS E RETROCESSOS NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO MIGRANTE NO BRASIL

Antes de se iniciar a discussão sobre esses mecanismos, é importante destacar que, mesmo com os avanços na garantia de direitos à população migrante, com a implementação de legislações, projetos e demais documentos que serão aborda-

dos nesse item, ao se realizar uma mediação com a história do Brasil e a efetivação desse conjunto de ações, verificam-se contradições no que tange a garantia da proteção integral dos migrantes, que serão discutidas nesse capítulo.

Primeiramente, é com a retomada da democracia do Brasil após o período de Ditadura Militar (1964-1985) e mediante a reivindicação da população para a ampliação e garantia de seus direitos, que foi criada a Constituição Federal de 1988. Tal documento simbolizou uma reforma positiva do Estado, amparada pelos ideais de justiça social, equidade e universalidade de direitos (NETTO, 1999) e, pela primeira vez na história do país, marcou um horizonte de possibilidades para a construção de um sistema que fosse capaz de garantir o atendimento das reais necessidades da população.

Ainda que extremamente importante, salienta-se que a Constituição, como os demais documentos instituídos na sociedade, também representa a disputa de projetos políticos que há dentro do campo de direitos. Embora o país ainda não estivesse implementado oficialmente o ideário neoliberal, pode-se observar que, na Constituição, há a vertente do pensamento capitalista, reforçada, por exemplo, pela ideia de proteção à propriedade privada. Desse modo, a Constituição significa, por um lado, a perseverança de traços conservadores no campo político, predominando os interesses privados; e, por outro, a tentativa de se estabelecer um Estado de bem-estar social, a partir do atendimento aos interesses públicos.

No campo dos direitos à população migrante, Pacífico e Mendonça (2010) observam que a Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio da dignidade humana ao refugiado, sendo apresentado “como fundamento legal para aplicação do instituto do refúgio pelo Ordenamento Jurídico pátrio” (p. 172), dirigindo assim as relações internacionais por meio da primazia dos direitos humanos, da concessão de asilo político e da garantia da igualdade de todos. Além disso, define à União o encargo da organização político-administrativa para a emigração e imigração, estabelecendo regras e direitos da entrada, extradição e expulsão de estrangeiros no país (BRASIL, 1988, título III, capítulo II, art. XV). Dessa forma, além da representação positiva que a Constituição Federal possui no campo dos direitos humanos para a população geral, ela também mostra uma abertura e preocupação inicial do país com a temática das migrações.

Entretanto, na mesma conjuntura de abertura de direitos, o Brasil não se viu deslocado dos interesses opostos para o fortalecimento do projeto neoliberal no pa-

ís. Foi por meio da justificativa da crise fiscal e do esgotamento das intervenções estatais na área da economia e do social decorrentes do período pós-ditadura militar no país que, no início da década de 1990, foi avaliada a necessidade de reorganizar e redefinir o aparato do Estado (BRASIL, 1995). Dessa forma, os governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se sucederam na reconstrução administrativa do Estado, amparada pelo modelo neoliberal, que promoveu a minimização da intervenção estatal no social e a estruturação de um Estado de “mal-estar social”. Nesse contexto, Boschetti (2007) afirma que o Brasil vivenciou um período de contrarreforma, pois foi de encontro as conquistas adquiridas com a Constituição Federal de 1988, uma vez que a:

[...] política econômica regressiva, que favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, elevadas taxas de juros, aumento da carga tributária com maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo e menos do capital, política fiscal conservadora que privilegia pagamento dos juros da dívida pública, determinados pelos acordos firmados com o FMI. Essa medida de ajuste fiscal tem implicações negativas para as políticas sociais de um modo geral e para a seguridade social de modo mais específico, que passam a sofrer “reformas” com orientação liberal e reestruturamos modelos construídos na América (BOSCHETTI, 2007, p. 94)

Destaca-se que essas reformas impulsionaram o programa de publicização, ou seja, a abertura da relação entre o Estado e a sociedade civil no setor público, não estatal; a ampliação de ações focalizadas, emergenciais e/ou compensatórias por parte do Estado para a resolução de “problemas sociais”, com respaldo da privatização (empresas privadas e terceirizadas no âmbito estatal ou da sociedade civil); a diminuição ou congelamento do investimento público em diversas políticas sociais; a precarização do setor público, com a falta de investimento de recursos materiais e humanos; entre outras questões. Isso tudo representou o fortalecimento da (des) responsabilização do Estado em diversas áreas para o atendimento das necessidades da população, impactando, inclusive, no estabelecimento das futuras políticas, ações e legislações para os migrantes no país.

Mesmo com a fragilização das ações Estatais para o cunho social, Silva e Moraes (2017) afirmam que dentro da temática das migrações, desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (década de 1990), o Brasil tem priorizado na sua agenda de política externa ações de cunho humanitário e para a segurança nacional. Além disso, observa-se uma maior preocupação do país frente a temática

dos migrantes, mediante a sua participação na Assembleia Geral da Organização Mundial das Nações Unidas (ONU) em 2001, bem como no apoio dado à Declaração de Cartagena e ao Plano de Ação do México para o fortalecimento da Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina no ano de 2004 (SILVA; MORAES, 2017).

A partir dessa apresentação inicial sobre a conjuntura brasileira desde a Constituição Federal de 1988 e dos impactos até então sofridos pelo país com a implementação do sistema neoliberal, para elucidar as legislações que existem para os migrantes apresenta-se uma linha cronológica que articula esses documentos com pontos importantes da história do Brasil, que interferem positivamente ou negativamente na aplicabilidade das leis e programas estabelecidos para a garantia de direitos humanos à população migrante.

Dessa forma, é com base na Constituição Federal de 1988, na Convenção de 1951 e na Declaração de Cartagena, que o Brasil adotou o Estatuto do Refugiado (Lei de nº 9.474, 1997), sendo a primeira legislação criada especificamente para os refugiados no país, definido o status de refúgio:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997, artigo 1º, sem página)

Além disso, esse documento institui normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil; estabelece que os deslocados involuntários possuem a mesma igualdade de acesso e garantia à documentação legal, à moradia, ao trabalho, à educação, à assistência e à saúde pública que os cidadãos brasileiros, através da aplicação das políticas públicas vigentes no país; prevê a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE); o acolhimento de refugiados no Brasil através do reassentamento solidário; e demais questões.

Segundo Barboza e Back (2016), essa legislação é uma das mais avançadas do mundo na proteção dos refugiados já que respeita a amplitude do termo trazida pela Declaração de Cartagena. Todavia, os autores ressaltam que, ao mesmo tempo

em que ela inclui novos refugiados, ela também exclui outros, apresentando-se, nesses casos, como uma violadora de direitos humanos, uma vez que define que:

Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (BRASIL, 1997, artigo 3º, sem página).

Primeiramente, sobre o aspecto da vedação do fornecimento do status de refúgio para aqueles sujeitos que tiverem históricos criminosos, observa-se que esse está ligado a preocupação com a segurança nacional que aparece como um dos pilares a ser considerado em relação ao refúgio. Ao se analisar a totalidade da mobilidade humana, o foco na segurança nacional é algo muito presente na sociedade, inclusive dentro dos territórios que acolhem os migrantes (como é o caso do Brasil) e, embora se compreenda essa preocupação, entende-se que muitas vezes ela está vinculada a uma imagem preconceituosa do migrante e não a um verdadeiro cuidado com a segurança do país. Como forma de a legislação não reproduzir a precarização da vida deslocada, compreende-se que, nesses casos, outras atitudes poderiam ser tomadas, tendo em vista que independente do delito cometido, todas as pessoas têm o direito à dignidade humana e à proteção nas situações de risco à vida. Assim, o que poderia ser avaliado nessas situações é se a pessoa cumpriu a pena completa pelos crimes ou não, por exemplo. Se sim, por que não poderiam receber proteção? E, caso contrário, caberia interrogar: de que forma poderiam receber a proteção necessária?

Outra questão que se observa no documento é a própria segregação que essa lei traz, uma vez que também nega o status de refúgio para os refugiados que já são protegidos por organismos internacionais. Dessa forma, ela perde o caráter universal que deve caracterizar os direitos humanos.

Em relação às medidas adotadas no Estatuto do Refugiado, destaca-se o Programa de Reassentamento Solidário que foi implementado pelo Brasil no ano de 1999. Desde então, as instituições conveniadas com o ACNUR recebem recursos internacionais para o seu mantimento. No Estado do Rio Grande do Sul, por exem-

plo, esse programa está sob responsabilidade da Associação Antônio Vieira (ASAV)³⁸ desde o ano de 2003.

Elucida-se que a escolha do local para o reassentamento no Brasil é realizada com base no perfil da família refugiada, informado pelo ACNUR à equipe da instituição conveniada, que irá acompanhá-los no período de um ano. Durante esse tempo, são trabalhados aspectos para o acolhimento dos migrantes, conforme exposto pelo profissional:

Essas famílias já são previamente definidas, e nós recebemos o perfil de cada família que vai vir, quando a gente tem esse perfil, a gente escolhe o município de acordo com esse perfil, por exemplo: tem duas crianças naquela família, então nós vamos colocar lá em Venâncio porque a gente sabe que lá tem escola de educação infantil de mais fácil acesso, então fizemos todo um planejamento para fazer a sensibilização na prefeitura, nas empresas e aquele município já sabe que vai chegar aquela família. A X ela aluga casa, ela mobília a casa com todos os itens do lar e essa casa é paga durante 12 meses, esse aluguel, inclusive, eles são todos do refugiado, e nós recebemos essa família no aeroporto, levamos dessa família lá para Venâncio, fizemos todo o acompanhamento da chegada, mesmo supermercado comprar chip de celular, tirar foto para 3 x 4, comprar roupa e depois leva na Polícia Federal, faz os documentos, leva no correio, na receita faz o CPF, volta na outra semana, leva no CRAS para fazer o CADÚNICO, leva no posto fazer o cartão SUS, leva as crianças para fazer matrícula, senta com a família e constrói o currículo, leva nas empresas para fazer entrevista. Então é um ano, são 12 meses que a gente acompanha muito de perto essas famílias para garantir a integração local dessas famílias no reassentamento (PROFISSIONAL 03, 2019).

Considera-se de extrema importância a existência desse programa já que proporciona a proteção de refugiados e suas famílias, a partir de um plano de ação conjunto entre as instituições envolvidas para o atendimento das demandas/necessidades desses indivíduos e para a garantia do acesso de seus direitos humanos. É mediante um acompanhamento específico, que contempla a singularidade de cada contexto, que os profissionais também trabalham com esses migrantes aspectos da autonomia, emancipação, inserção social e no mercado de trabalho, entre outras questões, que são fundamentais para a sua integração no novo território.

³⁸ “Fundada em 4 de novembro de 1899, a Associação Antônio Vieira (ASAV) é uma entidade sem fins lucrativos, vinculada à Companhia de Jesus, que atua como uma das faces civis da Província dos Jesuítas do Brasil nas áreas de educação, assistência social e espiritualidade. Mantenedora de unidades presentes em diversos estados brasileiros, tem por finalidade a promoção e o desenvolvimento da educação, bem como a difusão da fé e da ética cristãs” (ASAV, 2019, sem página).

rio. No Rio Grande do Sul, infelizmente, pelo fato da instituição de referência do programa ser de caráter filantrópico, observa-se o seu caráter provisório, que não se confunde com a perspectiva de uma política pública, que represente a garantia de direitos. Vale dizer que o atendimento dessa população depende de orçamentos internacionais e de projetos de instituições do terceiro setor vinculados ao ACNUR para a sua continuidade, o que reforça o aspecto da responsabilização das instituições do terceiro setor para o atendimento às demandas dos refugiados e da desvinculação do Estado nesse tema.

Além do Programa de Reassentamento Solidário, outra importante conquista do Estatuto do Refugiado foi a criação do CONARE, coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil e “responsável pela análise de reconhecimento da condição de refugiado, em primeira instância, e pelas declarações de cessação e de perda da condição de refugiado” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 04), conforme exposto no Estatuto do Refugiado do país. Salienta-se que, enquanto o indivíduo aguarda por seu processo de solicitação de refúgio, ele goza de todos os direitos expostos na Lei nº 9.474/1997.

No que tange ao processo de solicitação de refúgio, esse é realizado via Polícia Federal com a entrega de documentos obrigatórios e posteriormente é analisado via entrevista pessoal do solicitante com um oficial do governo brasileiro do CONARE. De acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019), a análise para o provimento do status de refúgio é realizada com base em dois pontos:

[...] um subjetivo que são as declarações e alegações do solicitante; e um objetivo, no qual as alegações de perseguição do solicitante encontram respaldo nas informações do país de origem, fornecidas por agências internacionais e governamentais. O plenário do CONARE delibera em reuniões mensais sobre os pedidos e dá decisão que pode sofrer recurso, decidido pelo ministro da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, sem página).

O critério da subjetividade pode ser positivo ou não, dependendo do interlocutor que fará a entrevista. Godoy (2016) justifica que o que irá interferir nisso será, principalmente, o posicionamento do entrevistador frente a esse encontro, ou seja, se ele estará disposto a ouvir, acolher e conhecer a totalidade do relato das experiências de vida do migrante, ou se apenas cumprirá com a formalidade exigida pelo CONARE. Para que tal profissional consiga ir para além do aparente e conhecer a particularidade da situação do migrante, entende-se que ele precisa saber realizar a

mediação cultural, compreender a simbologia que está por trás da fala e das vivências do entrevistado e estar desprovido de preconceitos. Caso contrário, esse encontro permanecerá meramente vinculado a “[...] uma resposta e uma aparência que correspondem ao discurso e à imagem autênticos dos Direitos dos Refugiados” (GODOY, 2016, p. 40). Tal discricionariedade poderia estar associada a uma imagem ou a um tipo ideal de refugiado.

Destaca-se que, caso seja negado o pedido, o CONARE pode direcioná-lo para pedido administrativo, para a Justiça Federal e para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), nas situações que não se enquadram nas demais legislações de proteção aos refugiados no país. Salienta-se que o CNIg foi instituído pela Lei nº 6.815/80 e revogado pela Lei nº 13.445/2017, sendo definido como:

[...] um órgão colegiado vinculado ao Ministério do Trabalho do Brasil que possui caráter consultivo e normativo. [...] é composto por representantes de órgãos do governo, de empregadores e de trabalhadores e tem por finalidade orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2016, sem página).

Posteriormente ao Estatuto do Refugiado foram criadas resoluções normativas, portarias e decretos que dispõem sobre questões específicas do refúgio, destacando os seguintes documentos: documento de identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DECRETO Nº 9.277/2018); o que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e dá outras providências (RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 18/2014); o que estabelece procedimentos e o Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar (RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 16); a que estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiados e solicitantes de refúgio (RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 23/2016); o que dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao CONARE (RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1/2018).

No que diz respeito aos mecanismos legais para os migrantes espontâneos, observa-se que foi no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), que esse segmento ganhou maior visibilidade. Todavia, não significa que tiveram os seus direitos amplamente garantidos. Sobre esses governos, observa-se que eles estabeleceram

uma política de cunho social-liberal³⁹ (neodesenvolvimentista), que visava o atendimento para as demandas sociais, mas mantendo o foco maior para os interesses do capital. Dessa forma, as políticas públicas implementadas de distribuição de renda foram voltadas para a diminuição da extrema pobreza e o fortalecimento do mercado (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017). Assim:

Tais programas sociais, em especial os de transferência de renda, tornam-se “decisivos” para responder à agudização das expressões da “questão social e dão continuidade às ações assistencialistas, pulverizadas, fragmentadas e focalizadas, numa explícita perspectiva de “políticas pobres para pobres”, que passam a ser atendidas não mais diretamente pelo Estado, mas sim, pelo chamado “terceiro setor”, por meio de organizações e instituições privadas, num abrangente processo de privatização e mercantilização da política social que deveria ser dever do Estado, mas que sob a égide neoliberal passa a ser somente “fiscalizado e gerenciado”, sendo sua execução terceirizada para a iniciativa privada (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 453).

Nesse período, devido principalmente à crise instaurada no Haiti pelo terremoto catastrófico ocorrido no ano de 2010, que agravou mais ainda a situação social no país, o Brasil começou a receber inúmeras solicitações de refúgio por parte dos haitianos. Entretanto, não houve a liberação do status de refúgio pelo CONARE, pois a instituição compreendia que migrantes ambientais não se enquadravam dentro dos critérios exigidos pela lei (FERNANDES; FARIA, 2017). Mesmo com o reconhecimento pelo Ministério Público Federal da grave situação de violações de direitos vivida no Haiti, exposta na ação civil pública que pedia o reconhecimento do refúgio aos cidadãos haitianos no Brasil e que exigia o cumprimento do Estatuto do Refugiado no país (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2012), o CONARE manteve a sua posição inicial. Devido a negligência desse Comitê, o CNIg se responsabilizou pela situação e liberou a permanência de 199 haitianos, com a justificativa de que:

[...] a política migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, apresentando um caráter excepcional e individual. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante. Durante todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIg foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações

³⁹ “Os governos petistas legitimaram a política econômica neoliberal de FHC, conferindo papel central à estabilidade monetária como requisito indispensável ao crescimento econômico estável. Para isso, mantiveram intactas sua política de ajuste fiscal e de juros altos, dando total liberdade de movimentação de capitais, ao mesmo tempo em que, como forma de compensação por sua opção em não fazer as reformas necessárias à distribuição da riqueza socialmente produzida, possibilitou o acesso aos programas sociais de uma parcela significativa da classe trabalhadora que se encontrava em situação de extrema pobreza (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 453, apud, IAMAMOTO, 2008).

de permanência. Mais de 1.000 demandas estavam em análise pelo Conare e aproximadamente 3.000 outras em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Naquele ano, uma média de cerca de 250 haitianos entraram no país, por mês (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 153, apud CNIG, 2011).

Com a pressão de organizações da sociedade civil para a proteção dos migrantes, o aumento de imigrantes haitianos no país, as denúncias de violação do princípio de *non-refoulement*⁴⁰ e a desresponsabilização do CONARE, no ano de 2012, o CNIG instaurou a Resolução nº 97/2012, que concedeu a liberação de visto permanente para os haitianos. Sartoretto (2018) observa, fazendo referência a esse visto humanitário ao Haiti, que:

Esses mecanismos de proteção complementam, ainda que importantes para preencher lacunas deixadas pela proteção internacional com base no status de refúgio, são acusadas de serem aplicados de forma inadequada, esvaziando o instituto do refúgio, por serem concedidos a pessoas que se enquadrariam nas definições de refúgio existentes na atualidade e por não apresentarem as mesmas garantias e segurança jurídica do status de refugiado (SARTORETTO, 2018, p. 193)

Portanto, por mais que a maioria dos migrantes haitianos se enquadrasse dentro dos critérios para a concessão do status de refúgio no Brasil devido ao contexto de grave violação de direitos estabelecido no Haiti, contraditoriamente, a disposição do CONARE foi de negar o acesso a esse direito. Ao ter esse posicionamento, esse órgão foi de encontro ao que está exposto no próprio Estatuto do Refugiado no Brasil.

A implementação da Resolução nº 97/2012 possibilitou a proteção inicial dos haitianos no país. Todavia, apresentou alguns empecilhos burocráticos no processo de solicitação do visto, o que dificultou o acesso a esse direito para muitos desses migrantes involuntários. Primeiramente, para aqueles que já se encontravam no Brasil, o local para o pedido do visto se tornou um obstáculo, já que ele precisava inicialmente⁴¹ ser via embaixada brasileira em Porto Príncipe, capital do Haiti (FER-

⁴⁰ Conforme Paula (2016), “o *non-refoulement* é o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição. Dessa forma, ele é de grande importância para a proteção internacional dos direitos humanos e um componente essencial da proteção internacional dos refugiados” (p. 51). Tal princípio consta no Estatuto dos Refugiados de 1951 e na Lei nº 9.474/1997, que refere que “a expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição” (BRASIL, 1997, art. 37).

⁴¹ Depois os pedidos passaram a ser realizados também no território brasileiro.

NANDES; FARIA, 2017). Também, os custos da solicitação eram elevados (taxa próxima de 200 dólares) e, considerando a realidade de vulnerabilidade social de grande parte dos solicitantes, era inviável em alguns casos o pagamento. Além disso, inicialmente foram liberados poucos processos de visto humanitário, cerca de 1.200 anualmente (SILVA, 2017), o que bloqueava a saída dos haitianos para o Brasil. Atualmente, visando o maior alcance de vistos, não há um limite de liberações mensais.

Ao se refletir sobre a conjuntura dos haitianos no Brasil, observa-se que há o esvaziamento do conceito ampliado da condição de refugiado trazido pelo Estatuto com o descumprimento da sua aplicabilidade, o que representa uma desresponsabilização e até negligência do CONARE e do Brasil na proteção das pessoas em situação de refúgio. Nessa conjuntura, a atitude tomada pelo CNlg com a implementação da Resolução nº 97/2012 foi positiva. Todavia, trouxe algumas dificuldades – já destacadas. Além disso, tal ação também não propôs a formulação de políticas de inserção, reforçando a “exclusão e o isolamento, bem como limitou a aquisição do idioma e ascensão sócio econômica” (SÁ; SILVA, 2016, p. 02). Assim, a resolução foi uma medida parcialmente eficiente e temporária, mostrando novamente que embora o Estado brasileiro tenha proposto resoluções às questões vinculadas aos “imigrantes”, muitas dessas ações são de caráter fragmentado ou desrespeitosas às próprias legislações existentes, não possibilitando a real solução e garantia de direitos para essa população. Nesse aspecto, Yazbek (2010) salienta que isso está interligado aos riscos atuais da conjuntura neoliberal no âmbito das ações sociais, principalmente à população mais vulnerável, que tem a tendência em permanecer “no plano de assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizem como um direito” (YAZBEK, 2010, p. 62).

Seguindo a linha cronológica, posteriormente, no contexto de “estagnação econômica, com crescentes gastos governamentais e falta de controle das taxas de inflação impostas pelo próprio governo” (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, pp. 455-456) se sucedeu o golpe jurídico-parlamentar de Dilma, dando-se a ascensão ilegítima de Michel Temer (2016-2018). Esse novo governo trouxe uma política forte de cunho neoliberal, promovendo o desmonte de inúmeros direitos sociais, principalmente os da classe trabalhadora e os das áreas de saúde, educação e previdência social.

Foi nesse período que o Brasil começou a receber um grande número de venezuelanos no país em decorrência da crise socioeconômica e política vivenciada na Venezuela, que ainda permanece nos dias atuais. Conforme dados levantados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (2017), no ano de 2016 haviam 3.375 requisições de refúgio de venezuelanos no CONARE. Já em 2017, foram registradas 17.865 solicitações (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2017). Destaca-se que, embora gravíssimas as violações de direitos humanos sofridas pelos venezuelanos, inicialmente o Brasil não reconheceu todo esse grupo como refugiados (repetindo a mesma conduta que teve com os haitianos) e, apenas no ano de 2019, o CONARE informou considerar a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos, dando prioridade aos pedidos de refúgio dos venezuelanos (G1, 2019).

Com a chegada de mais venezuelanos no Brasil e a falta de um sistema capaz de garantir o atendimento às necessidades dessa população crescente, no ano de 2017 as cidades que fazem fronteira com a Venezuela decretaram estado de emergência em razão da migração massiva (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2018). Destaca-se que somente através da reivindicação de providências dessas cidades, que o governo nacional agiu. Devido a tal contexto, foi estabelecido o Decreto nº 9.285/2018, que reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório no Estado de Roraima e determinou a formação do Comitê Federal de Assistência Emergencial⁴² para a criação de ações e elaboração de um plano capaz de melhorar esse contexto. É a partir desse documento e do financiamento de R\$ 190.000.000,00 fornecidos pela Medida Provisória nº 823/2018 para o Ministério da Defesa para a assistência emergencial e acolhimento humanitário dos venezuelanos no país, que a crise vivenciada dos migrantes nos Estados fronteiristas foi contida. Foi criada a Operação Acolhida e, conforme a ONU, tal operação está organizada da seguinte maneira:

A estratégia de interiorização é coordenada por um Subcomitê Federal que envolve nove ministérios, em articulação com governos de estados e muni-

⁴² O Comitê deverá ser composto pela: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Integração Nacional; Ministério dos Direitos Humanos; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (BRASIL, 2018, art. 01).

cípios receptores e organizações não governamentais. Além do ACNUR e da OIM, outras agências da ONU estão diretamente envolvidas com a estratégia de interiorização. São elas o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Juntas, essas organizações identificam locais de acolhida em todo o país, realizam melhorias estruturais nos abrigos, presta orientação sobre as cidades de destino, organizam a viagem e a recepção nos novos destinos, além de conscientizar o setor privado para a absorção da mão de obra refugiada. Os organismos também dão atenção especial às mulheres, crianças e grupos mais vulneráveis (ONU, 2019, sem página).

Dessa forma, a operação conta com três eixos, sendo: ordenamento da fronteira, acolhimento dos imigrantes e interiorização (MINISTÉRIO DA CASA CIVIL, 2018). Todos são desenvolvidos através de ações e parcerias entre instituições internacionais e nacionais, havendo a participação de agentes governamentais internacionais e do Brasil.

Primeiramente, no que tange ao ordenamento da fronteira e do acolhimento de imigrantes, esse é realizado na localidade fronteiriça entre o Brasil e a Venezuela, onde há postos de recepção, triagem e identificação. O imigrante passa pelo controle migratório da Polícia Federal; recebe orientações do ACNUR e do Conselho Tutelar (caso tenha alguma criança ou adolescente); alimentação e vacinação (pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA); realiza entrevista com agentes do ACNUR, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Organização Internacional de Migração (OIM) e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH); e regulariza a sua situação como imigrante no país com o recebimento inicial da documentação de imigração, do cadastro de pessoa física (CPF) e da carteira de trabalho provisória (MINISTÉRIO DA CASA CIVIL, 2018). Conforme o Ministério das Relações Exteriores (2019), a operação também conta com o auxílio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) para o restabelecimento de vínculos familiares. Salienta-se que não se encontrou informações sobre a participação do CONARE na operação.

No momento, em relação a esse processo inicial, não foram identificadas fontes de materiais bibliográficos ou de matérias jornalísticas que contextualizassem como que está ocorrendo concretamente o trabalho realizado por esses órgãos nacionais e internacionais na recepção e acolhida dos migrantes na fronteira do Brasil com a Venezuela. Entende-se como fundamental o reconhecimento de como tem-se dado o ordenamento e acolhimento dos migrantes, de forma a identificar, dentro

desse espaço, as contradições, possibilidades, desafios e garantias ou reforços de violências a esse segmento que chega ao país.

Posteriormente à acolhida, caso o migrante não tenha local de referência para a sua hospedagem, é encaminhado voluntariamente para os abrigos do município. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2019), foram “construídos 13 abrigos na região (11 em Boa Vista e dois em Pacaraima), onde os refugiados e migrantes venezuelanos têm acesso a moradia, alimentação e meios de higiene”⁴³.

Observa-se que, ainda que se tenham esses abrigos, eles não são suficientes para atender toda a demanda dos imigrantes e refugiados que se encontram nestes Estados. Segundo a matéria publicada pela BBC NEWS (2019)⁴⁴, os migrantes têm vivido em precárias condições no Estado de Boa Vista:

Além dos entornos da rodoviária, os venezuelanos dormem sob marquises, em postos de gasolina ou em acampamentos improvisados - como o antigo Clube do Trabalhador na zona oeste de Boa Vista, onde mais de 500 pessoas vivem amontoadas em condições precárias sem banheiros, água corrente ou coleta de lixo.

Mesmo diante dessa conjuntura caótica e de violação de direitos, segundo o Jornal Folha de São Paulo (2019)⁴⁵, “relatos ouvidos de funcionários e imigrantes afirmam que o Coroadó opera com no máximo dez abrigados há pelo menos duas semanas – ou seja, até 5% de sua capacidade”. Dessa forma, vislumbram-se inúmeras contradições no que tange aos espaços que acolhem os migrantes. Por um lado, há o Ministério das Relações Exteriores afirmando que os abrigos fornecem as condições dignas aos venezuelanos. Por outro, há a mídia nacional e internacional denunciando o descaso do poder público com essa situação.

Destaca-se que, a partir do aumento de migrações de venezuelanos para o Brasil, ocorreram algumas manifestações da população dos Estados fronteiriços, exigindo ao governo a tomada de providências à segurança e organização nessas ci-

⁴³Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/20304-refugio>>. Acesso em agosto de 2019.

⁴⁴ Matéria “A difícil vida das crianças e jovens venezuelanos no norte do Brasil, em meio a crise de refugiados”. Publicada em: 19/06/2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48692656>. Acesso em: agosto de 2019.

⁴⁵ Jornal Folha de São Paulo. Matéria “Prefeitura de Manaus infla números de venezuelanos acolhidos em abrigo”. Publicada em: 12/03/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/prefeitura-de-manaus-infla-numeros-de-acolhidos-e-nega-acesso-da-folha-a-abrigo.shtml>. Acesso em: agosto de 2019.

dades. Todavia, embora a posição do país seja de acolhida, também houve a solicitação dos cidadãos brasileiros para a expulsão de migrantes e/ou fechamento de fronteiras. Diante disso, venezuelanos relatam ter sofrido diversos tipos de violência, além de temerem pelas suas vidas. Conforme o Jornal Folha de São Paulo (2019)⁴⁶, após as manifestações da população local:

Por medo de violência, os venezuelanos não dormiram nas ruas na noite de sexta e madrugada de sábado. A segurança de Pacaraima foi reforçada por homens da Polícia Militar, da Força Nacional e da Polícia Rodoviária Federal. [...] Há um ano, dezenas de venezuelanos acampados nas ruas de Pacaraima foram expulsos até a linha de fronteira em meio a insultos. Os manifestantes também queimaram os pertences abandonados.

Perante esse contexto, questiona-se até que ponto o caráter de hospitalidade no país tem proporcionado o real acolhimento e integração dos migrantes no Brasil. Segundo Gediel, Casagrande e Kramer (2016, p. 22):

A hospitalidade sem limitações vem orientada pela ideia que o humano que chega é diferente do outro que o recebe em sua terra. É estranho, estrangeiro, mas mesmo assim humano, que espera a hospitalidade incondicional e se depara com a hospitalidade condicionada, obturada pelo performativo jurídico do direito humanitário, do direito internacional, seus conceitos e instrumentos jurídicos e burocráticos dos Estados.

Desse modo, conquanto se tenham instrumentos jurídicos que possibilitem a vinda, permanência e proteção de imigrantes e refugiados, eles por si só não garantem a hospitalidade concreta. Para a sua aplicabilidade diária, a hospitalidade necessita estar vinculada à ideia de incondicionalidade, ou seja, da visão de igualdade e respeito entre os seres humanos, e não, por uma posição de um aparato legal. Contudo, nota-se que, com o projeto societário vigente, que visa um constante movimento voltado para a perda ou ruptura de um olhar mais ampliado e sensível dos indivíduos para o coletivo, a hospitalidade tem se tornado um grande desafio. Dentro disso, a solidariedade, o respeito às diferenças, a empatia ao próximo e demais questões que são importantes para a convivência em sociedade, são enfraquecidas pela xenofobia, ódio, violência, estranhamento, etc.

⁴⁶ Matéria do Jornal Folha de São Paulo. Protesto em Roraima pede mais ordem na fronteira e assusta venezuelanos. Publicada em: 17/08/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/um-ano-apos-confronto-com-venezuelanos-moradores-brasileiros-protestam.shtml>. Acesso em agosto de 2019.

Devido à falta de infraestrutura dos municípios fronteiriços do Estado de Roraima, a operação acolhida também prevê o programa de interiorização, que consiste na recolocação de venezuelanos em abrigos de outros Estados⁴⁷ do Brasil com base no interesse, disponibilidade dos municípios e o perfil da família (ACNUR, 2018). Conforme o ACNUR (2018), o governo federal é que media e custeia o transporte de deslocamento dos venezuelanos para o destino e, ao chegarem no novo abrigo, esses migrantes deverão ser acompanhados e monitorados pelo município, a fim de ocorrer o acolhimento, atendimento de suas necessidades e inserção local.

No Rio Grande do Sul, atualmente, três cidades fazem parte desse programa, sendo Esteio, Canoas e Cachoeirinha. Conforme a ASAV:

O processo de interiorização será desenvolvido ao longo de seis meses e ainda prestará diversos tipos de assistência às famílias que estão desembarcando no estado, como atendimento de saúde, matrícula de crianças em escolas, ensino de Língua Portuguesa e cursos profissionalizantes. [...] A iniciativa realizada em parceria entre Governo Federal, prefeituras de Canoas e Esteio, ACNUR e ASAV, busca melhores condições de vida a migrantes venezuelanos em situação de extrema vulnerabilidade social. Uma vez em solo gaúcho, eles receberão todo apoio necessário – abrigo, alimentação, vacinação e ajuda financeira – para recomeçarem suas vidas (ASAV, 2018, sem página).

Dessa forma, os municípios com convênio ao Programa receberam incentivo financeiro do governo federal e das entidades internacionais parceiras desse projeto. Destaca-se que, embora seja de responsabilidade dos municípios a efetivação do Programa, os locais têm como referência a equipe de apoio específica da ASAV para o atendimento das demandas do migrante. De acordo com a Cartilha de Interiorização mais Humana, fica sob responsabilidade da cidade acolhedora:

1- Avaliar e descrever o perfil do Município para promover a acolhida; 2- Sensibilização, diálogo e preparação da comunidade local para a acolhida; 3- De forma integrada, as áreas responsáveis pelas políticas sociais do Município devem estabelecer um plano de acolhimento e integração social, cultural e profissional; 4- Oferecer oportunidades de abrigamento temporário por até seis meses com estrutura adequada para alocação do grupo de acordo com suas demandas; 5- Disponibilizar equipe da prefeitura para a gestão do abrigo durante o período de permanência; 6- Garantir alimentação e higiene dos abrigados; 7- Garantir acesso aos serviços básicos (habitação, saúde, educação, assistência social, cultura e lazer); 8- Acompanhar os casos que necessitam de atenção especial (crianças, idosos, gestantes,

⁴⁷ Salienta-se que a escolha para a implementação desse programa em novos locais ocorreu através da articulação do Ministério do Desenvolvimento Social com os demais Estados, e a escolha do local foi baseada no interesse dos próprios municípios em receber esses migrantes.

deficientes); 9- Auxílio na inserção laboral, mantendo contato com os empresários locais (ACNUR, 2018, sem página).

Apesar de terem pautado esses compromissos, devido à situação de emergência e da necessidade ágil que o programa precisou ter para a sua iniciação, os municípios do Rio Grande do Sul tiveram algumas dificuldades para a aplicabilidade dessas ações, conforme apontado na fala de um dos entrevistados:

[...] se for problematizar também a estrutura da interiorização, ela vem numa questão emergencial. E aí o Ministério Desenvolvimento Social articulou com os municípios que gostariam de receber, então foi muito complicado para o ministério também sensibilizar os municípios. Também tem um outro fator decisivo para os municípios que seriam os recursos destinados para implementação do programa, se formos analisar friamente, o ministério demorou para enviar o recurso, então o atendimento das prefeituras não foi o melhor possível, porque não teve condições de ser, e tem outros motivos também que a gente pode elencar que são diferentes (PROFISSIONAL 03, 2019).

Assim, a sensibilização, que é algo essencial para o processo da acolhida por parte da população da cidade que está recebendo os migrantes, não ocorreu de forma satisfatória, indo de encontro com o proposto pela Cartilha de Interiorização mais Humana. Também, a demora para o repasse do recurso prejudicou em certos pontos a aplicação correta pelo programa.

Além disso, outro elemento extremamente grave apontado pelo profissional entrevistado, é a utilização indevida do valor recebido por algumas cidades parceiras do Programa de Interiorização que, ao invés de aplicarem o recurso para a execução do programa, o desviaram:

[...] O que eu consigo perceber assim, e pensando mais pela experiência que eu tive de Governo. Essas dificuldades partem também da gestão, a compreensão que a gestão, dentro da prefeitura, tem do programa a ser implementado. Todas as pessoas que participaram do programa de interiorização – embora Canoas tenha tido mais dificuldade e que depois tenha estabelecido um acordo junto com a instituição Lasale pra fazer o atendimento dos migrantes – é na origem, compreender a proposta do ministério, utilizar os recursos de maneira adequada. Uma coisa que as prefeituras não tiveram a capacidade técnica de promover, por que já tinha outra deficiência, das pessoas que trabalham no meio técnico, de não ter conhecimento do orçamento Geral da União, não sabiam como aplicar o recurso. Por que aconteceu de alguns municípios no sentido de: “ah, vamos preservar o recurso para quando fechar o período de assistência a gente tenha na prefeitura como acolhê-los”. Então, ao invés de usar o recurso durante a execução do programa, eles guardaram dinheiro, fizeram uma poupança, ou seja: eles não tinham conhecimento que esse recurso poupado seria devolvido (PROFISSIONAL 03, 2019).

Conforme o entrevistado, tal questão teria ocorrido devido ao despreparo técnico dos municípios para a aplicação do recurso. Embora o desconhecimento possa ser uma das justificativas para a ocorrência desse fato relatado, há que se ter consciência de que a utilização incorreta também pode estar interligada aos próprios interesses privados de alguns municípios em permanecer com esse recurso, o que se configuraria, nesses casos, como um crime. A partir dessa fala, vislumbra-se como necessidade a capacitação dos municípios para a gestão dos recursos; o maior controle sob os recursos utilizados, com a comprovação do gerenciamento e aplicabilidade dos recursos; bem como a investigação legal das situações em que se houve a possível má utilização do valor arrecadado.

Ressalta-se que foi nesse contexto de ordenamento de medidas para a proteção dos venezuelanos (onde até então a grande maioria não era reconhecida como cidadãos refugiados) que surgiu a Lei nº 13.445/2017 (Lei da Migração), que revoga o Estatuto do Estrangeiro de 1980 (Lei 6.815/1980) e determina os direitos e deveres dos imigrantes, regulando a sua entrada e estadia no Brasil, a acolhida humanitária, bem como estabelece os princípios e diretrizes nas políticas públicas desse segmento (BRASIL, 2017):

Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1980, art. 2º).

Nesse aspecto, Oliveira (2017) refere que o maior avanço da Lei da Migração se deu na ênfase dos direitos às pessoas migrantes, ultrapassando a concepção de segurança nacional no tratamento das questões dessa temática e acabando com o aparato jurídico inspirado nos resquícios da Ditadura Militar, uma vez que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 reforçava questões da segurança nacional, dos interesses socioeconômicos do país e do trabalhador nacional. Além disso, o autor também ressalta que essa é uma das legislações mais modernas para a proteção dos migrantes, uma vez que visa:

[...] a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas (OLIVEIRA, 2017, p. 175).

Porém, logo na sanção da Lei da Migração (dia 24/05/2017), a Câmara Legislativa Federal apresentou as justificativas para a vedação dos 18 artigos e incisos expostos, demonstrando um posicionamento de governo desvinculado à perspectiva original da lei no que tange à garantia e proteção integral aos migrantes. Desse modo, após a reconstrução da lei, questiona-se: até que ponto a Lei da Migração realmente rompeu com o paradigma da segurança nacional, uma vez que os vetos simbolizam o retrocesso e a reaproximação de ações contraditórias no campo dos direitos humanos? Entre as vedações expostas, identifica-se, por exemplo: a noção do conceito de migrante⁴⁸; a que permitia o imigrante o exercício em cargo público, emprego e função pública; a que concedia visto temporário para novas hipóteses⁴⁹; o fornecimento de autorização de residência à pessoa na situação de reabilitação⁵⁰; a que garantia a reunião familiar ampliada⁵¹; a pessoa que possui o visto ou nacionali-

⁴⁸ Segundo a lei original, o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei da Migração previa: "I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

⁴⁹ De acordo com a lei original, o § 10 do artigo 14º previa o: "Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

⁵⁰ De acordo com a lei original, o Inciso II do § 1º do art. 30 previa: "II - a pessoa esteja reabilitada, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil". (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "O dispositivo apresenta incongruência lógico-jurídica, na medida em que a pessoa em cumprimento de pena no Brasil sofreu condenação com sentença transitada em julgado" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

⁵¹ De acordo com a lei original, Inciso II do § 1º do art. 30 previa: "*Parágrafo único.* A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade", onde expôs que "IV - seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "Os dispositivos

dade por questões de tratado e diplomacia, não necessita de visto para entrar no território brasileiro⁵²; a que definia quais grupos de migrantes eram considerados como vulneráveis⁵³; a que fornecia a autorização de residência ao migrante que se encontrava no Brasil desde 06 de julho de 2016⁵⁴; entre outros.

Entre esses vetos, observa-se que o que se identifica é, na verdade, uma noção de contraditoriedade à lei original, mesclada de posicionamentos do governo vinculados a uma lógica de seletividade dos migrantes; de desvinculação e desentendimento das questões culturais na construção de vínculos afetivos e parentais desses sujeitos, o que se desata da concepção ampliada de família; de noção do reforço do sentimento de medo ao estrangeiro, que, no contexto da sociedade capitalista, está também vinculada a uma falsa ideia de que os migrantes irão tirar os postos de trabalho das pessoas residentes no Brasil; entre outras graves questões. Nesse sentido, Pereira (2019, p. 89), ao expor sobre as mudanças realizadas na Lei de Migração, sinaliza que:

poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

⁵² De acordo com a lei original, o artigo 44º previa: "O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "O dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

⁵³ De acordo com a lei original, o § 4º do artigo 113º previa que: "São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "O dispositivo apresenta impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

⁵⁴ De acordo com a lei original, o artigo 118º previa que "Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia". (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA). Conforme exposto pela Câmara Legislativa Federal (2017), a justificativa colocada para a retirada foi: "O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo" (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2017, SEM PÁGINA).

A exposição de motivos dos inúmeros vetos por ela promovidos, bem como seu regulamento, deixa evidenciado que a proposta de uma nova lei, apesar dos referidos avanços (nada terá como ser pior que o Estatuto do Estrangeiro, portanto avançar minimamente não era tarefa difícil), não esboça uma efetiva e contundente mudança de posicionamento do país frente ao tema migratório, refletindo incompreensão e reduzido os mesmos preconceitos da média da sociedade brasileira.

Desse modo, o que fica evidente é que, ainda que a Lei da Migração tenha superado certas visões, ela também retoma retrógrados posicionamentos de preconceito na sociedade ao migrante. Porém, expostas essas contradições, salienta-se que, por outro lado, a Lei da Migração também proporcionou, como já citado, um avanço dos direitos humanos dos migrantes, além da criação posterior de novas leis, resoluções normativas, portarias e decretos que são importantes para a proteção dos migrantes. Entre elas, destacam-se: a Portaria nº 15/2018 que regulariza, com maior facilidade, a situação migratória de venezuelanos (BRASIL, 2018); a Portaria nº 10/2018, que dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas (BRASIL, 2018); a Lei nº 13.684/2018, que determina as medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências (BRASIL, 2018).

Partindo da análise histórica dos instrumentos legais e das ações no campo da promoção de direitos, ainda que se observe mudanças positivas no paradigma da proteção para os migrantes que estão no Brasil, o reforço de práticas fragmentadas, emergenciais, focalistas e posições ainda próximas à preocupação com a segurança pública na atuação dos programas e ações desenvolvidas pelo país com essa população, são pontos preocupantes. Tais questões demandam atenção e cuidado para que não resultem em processos de violação de direitos para os migrantes.

O viés conservador e de direita que avança no país desde a saída de Dilma da presidência e, principalmente, após a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-até o momento), do Partido Social Liberal (PSL), é outro elemento que também proporciona bastante preocupação dentro do contexto das migrações no país. Durante a sua trajetória pública como deputado federal, em sua campanha eleitoral para a presidência e após a sua posse, Bolsonaro proferiu incitações e discursos providos de intolerância, racismo, xenofobia, machismo e homofobia, que são

extremamente graves e naturalizam as violações de direitos humanos. Segundo Rezende (2019), esses posicionamentos vindos de uma figura pública, que é representante do país, dão respaldo para a naturalização e proliferação do ódio, do preconceito e da violência na sociedade, que impactam, inclusive, na forma de acolhimento e aceitação dos migrantes na comunidade brasileira.

Destaca-se que, enquanto deputado federal, Bolsonaro adotou também posturas preconceituosas e de fechamento de fronteiras aos migrantes que se direcionam para o território brasileiro, principalmente aos venezuelanos, votando contra o projeto de ascensão à nova Lei da Migração e, inclusive, conclamando a sociedade a não aceitar a aplicabilidade dessa lei, como se pode observar nesse pronunciamento que realizou no ano de 2017:

Está nas mãos do presidente Temer o Brasil ter uma nova lei de migração, ou seja, seremos o primeiro país do mundo a ter as suas fronteiras completamente abertas para qualquer cidadão, de qualquer parte do mundo. Estive em Roraima a pouco tempo. A violência lá simplesmente explodiu. Todos os hospitais, quer seja de Boa Vista, quer seja de Pacaraima, estão completamente tomados por venezuelanos. A prostituição de graça, a céu aberto. Não é mais de noite, é durante o dia. Também, naquela semana, por consciência ou não, dois policiais militares foram executados. Nós queremos isso para o Brasil? Nós somos humanos, pensamos no próximo, mas o mundo ta chegando próximo da casa de 8 bilhões de habitantes. A grande maioria em países pobres, povo que passa todo e qualquer tipo de necessidade, e, por ano, o mundo cresce 80 milhões de habitantes. Quantos nós podemos suportar aqui dentro com essa política de fronteira livre? Nós devemos pensar primeiro em nós brasileiros ou devemos pensar em todos? Nós não temos como atender os nossos, quer seja na questão emprego, quer seja na questão da saúde, quer seja na questão da educação. Piedade, dó, pena, sentimento, coração, eu tenho por qualquer cidadão do mundo. Agora não podemos, repito, importar esses problemas para nós. Fazemos a nossa parte. Pressionamos o governo federal de Michel Temer a vetar esse projeto. Não queremos que o Brasil como um todo enfrente os problemas que o Estado de Roraima vem tendo ultimamente (BOLSONARO, 2017, sem página)⁵⁵.

Após a sua posse presidencial, esse posicionamento tem refletido em algumas das medidas adotadas pelo país desde a eleição de Bolsonaro no campo da migração. Por um lado, o Brasil segue comprometido com as ações que estavam sendo realizadas até então para o acolhimento dos imigrantes e refugiados, tendo decretado o repasse de 14 milhões de reais ao Ministério da Defesa para dar continuidade à assistência emergencial aos venezuelanos (BRASIL, 2019) e renovando o

⁵⁵ Transcrição realizada pela autora sobre o pronunciamento de Bolsonaro à Lei de Migração. Vídeo “Posicionamento de Bolsonaro sobre a Nova Lei de Migração”, publicado em 25/04/2017: Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GgLqhh0X-kk>. Acesso em agosto de 2019.

acordo entre as empresas aéreas para o fornecimento de passagens de transporte aos venezuelanos que estão no programa da interiorização (PLANALTO, 2019).

Mas, por outro lado, o país tem adotado posturas preocupantes. Primeiramente, pela sua retirada do Pacto Global para a Migração, que havia sido assinada no final do ano 2018. Conforme a matéria do Jornal Estadão (2019), que extraiu o depoimento de Bolsonaro da conta de seu Twitter, o atual presidente justificou a tomada de decisão com base na soberania nacional e ainda alegou que:

“Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros” (ESTADÃO, 2019, sem página)⁵⁶

Tal atitude simboliza primeiramente um retrocesso na posição do país ao acordo mundial sobre a migração segura, regular e ordenada, uma vez que já havia assinado o documento. Também mostra uma falta de compreensão do presidente sobre o que está exposto no próprio Pacto, pois, como referido pela ONU Brasil (2018), esse documento respeita as soberanias nacionais, apontando para a garantia prática dos princípios fundamentais dos direitos humanos no tratamento da questão da migração. Além disso, verifica-se o desconhecimento ou possível desrespeito e descaso do governo sobre os próprios mecanismos existentes para os imigrantes e refugiados no país, uma vez que estão definidos os critérios relativos à migração, bem como para obter o consentimento de status de refúgio.

Observa-se que a posição do governo frente as questões das migrações têm estado interligadas a um projeto político-ideológico internacional que colide com a compreensão ampla de direitos humanos e com as conquistas adquiridas até então pela população migrante. Salienta-se que esse projeto está vinculado principalmente à defesa da soberania e segurança nacional, do fechamento de fronteiras, do fortalecimento da imagem do migrante como alguém a temer, da naturalização das violências da sociedade e dos Estados aos migrantes, do reforço da burocratização para a garantia de acesso a direitos, entre outras questões. Nesse sentido, embora o

⁵⁶ Depoimento retirado da Matéria “Não é qualquer um que entra em nossa casa”, diz Bolsonaro sobre migrantes”, do Jornal do Estadão, publicada em 09/01/2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-e-qualquer-um-que-entra-em-nossa-casa-diz-bolsonaro-sobre-migrantes,70002672727>. Acesso em: agosto de 2019.

Brasil não vivencie um fascismo completo, esses pontos demonstram que ele apresenta alguns traços próximos ao que Stanley (2019) chama de “política fascista” que, conforme o autor, é realizada a partir de:

[...] muitas estratégias diferentes: o passado mítico, a propaganda, o anti-intelectualismo, a irrealidade, a hierarquia, a vitimização, a lei e ordem, a ansiedade sexual, os apelos ao patriotismo e desmantelamento do bem-comum e da unidade pública (STANLEY, 2019, p. 10)

Destaca-se que todos esses pensamentos vinculados à lógica mais fascista são inspirados e estão próximos à política que vem sendo adotada e fortalecida pelo Estados Unidos da América (EUA) no tratamento das questões das migrações, desde a posse do presidente Donald Trump (2017-até o momento). Tal governo tem tomado atitudes extremamente violadoras de direitos aos migrantes que chegam ou se encontram nos EUA, como é o caso, por exemplo, da deportação imediata de imigrantes ilegais sem direito à resposta para a permanência no país, da extrema precariedade dos abrigos para migrantes⁵⁷ e demais violações. Esse tipo de conduta reflete posicionamentos de uma política clara de traços fascistas, que:

Advêm da maneira específica como desumaniza determinados segmentos da população. Ao excluir esses grupos, limita a capacidade de empatia entre os outros cidadãos, o que conduz à justificação do tratamento desumano, desde a repressão a liberdade, detenções em massa e expulsão, até, em casos extremos, ao extermínio em massa (STANLEY, 2019, pp. 10-11)

No Brasil, essa política de traços fascistas pode ser observada a partir de posicionamentos simplistas e distorcidos do governo à temática das migrações, mas que, na verdade, indicam o viés político-ideológico capitalista, conservador, culpabilizador e naturalizado, desvinculando-se da totalidade complexa que envolvem os processos migratórios. Representa um posicionamento de divisão e de “distinção entre ‘nós’ e ‘eles’”, apelando a distinções étnicas, religiosas ou raciais e, em última instância, à política” (STANLEY, 2019, p. 11).

⁵⁷ Conforme a reportagem “Imagens mostram condições precárias de abrigos para imigrantes nos EUA”, do Jornal Folha de São Paulo (2019, sem página), “o Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos divulgou nesta terça (02) imagens de centros de detenção para imigrantes com cenas de superlotação e condições precárias. As fotos foram feitas no início de junho durante uma visita de oficiais a cinco abrigos da Patrulha de Fronteira no vale do Rio Grande, Texas. Neles, imigrantes aparecem amontoados e cercados por grades que lembram jaulas; outros se estendem em cômodos sem janelas onde não há espaço para todos se deitarem ao mesmo tempo”. Matéria publicada em: 02/07/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/imagens-mostram-condicoes-precarias-de-abrigos-para-imigrantes-nos-eua.shtml>. Acesso em agosto de 2018.

Segundo Keller (2019, p. 161):

O pensamento conservador se constitui enquanto um fenômeno situado na história da sociedade capitalista, e manifesta-se, sobretudo, por uma forte resistência a mudanças que, de alguma forma, representem ameaças às instituições, às tradições e à ordem e pela invisibilidade das necessidades do outro, que devem subjugar suas diferenças aos costumes hegemônicos, já que a desigualdade seria natural e necessária. Despudoradamente, nos tempos atuais, estão sendo disseminadas propostas de retrocessos, reproduzidos preconceitos sociais e diversas formas de discriminações que, na verdade, estão impregnadas nas raízes do senso comum brasileiro, sendo facilmente incorporadas e naturalizadas.

Desse modo, o reflexo atual desse pensamento conservador em questão, articulado a uma política com traços fascistas, pode ser vislumbrado, por exemplo, no depoimento do atual ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, ao abordar sobre a Operação Acolhida:

“A História se repete. Da União Soviética para a Europa Ocidental, da Alemanha fechada para a aberta, de Cuba para os Estados Unidos. Da Venezuela para o Brasil. É sempre assim: migração forçada e em massa de povos famintos e miseráveis, fugindo dos aclamados paraísos socialistas e buscando refúgio no dito capitalismo selvagem. E, como sempre, cabe ao país democrático acolher as vítimas das utopias sanguinárias” (CASA CIVIL, 2019, sem página)⁵⁸

É a partir dessas discussões, que se verificam uma série de obstáculos para a concretude dos direitos dos migrantes no Brasil. Primeiramente, observa-se historicamente a negligência das instituições do Estado para o cumprimento de algumas questões que já estão previstas em lei, principalmente no que diz respeito ao fornecimento do status de refúgio para os deslocados involuntários por grave e generalizada violação de direitos ou pela criação de mecanismos que violam direitos já garantidos aos migrantes no país. Entende-se que isso pode estar atrelado a uma falta de compreensão e conhecimento desses dispositivos tanto por parte dos órgãos do governo, como também por quem tem direito a acessar os direitos estabelecidos. Todavia, também pode estar vinculada aos próprios interesses do projeto político-ideológico que vem sendo fortalecido no país nos últimos anos, que tente a trazer velhas práticas de soberania, controle e proteção nacional na migração, além de vio-

⁵⁸ Matéria “Operação Acolhida completa um ano nesta sexta-feira”. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2019/abril/operacao-acolhida-completa-um-ano-nesta-sexta-feira>. Publicada em: 05/04/2019. Acesso em agosto de 2019.

lências por preconceito, xenofobia, fascismo, entre outras questões. Dessa forma, embora se tenham tido importantes conquistas no campo dos direitos humanos, preocupa-se em como que eles poderão sofrer impactos negativos frente ao atual contexto do país.

Em segundo lugar, ainda que se observe positiva a participação ativa de entidades não governamentais, formadas por representantes da sociedade civil (ONG's ou empresas privadas), para com os migrantes, salienta-se que as ações desenvolvidas por essas entidades, por serem de cunho provisório, podem representar um obstáculo, uma vez que a inexistência de políticas públicas para essa população, dá margem para a perda de direitos aos migrantes. Além disso, ao não se estabelecerem programas e ações contínuas de caráter estatal e universal, com base nas reais demandas e necessidades dos migrantes, isso abre leque tanto para a continuidade da (des) responsabilização do Estado, como também para o reforço da precarização da proteção oferecida. Diante disso, compreende-se ser extremamente necessária a continuidade do controle e participação da sociedade civil na temática das migrações, de forma a exigir do Estado o cumprimento do que está em lei e na ampliação de políticas públicas para esse segmento.

Salienta-se que, como forma de aproximação e discussão sobre o sistema de garantia de direitos para a população migrante, o próximo capítulo irá dialogar especificamente sobre ele, dentro da conjuntura da cidade de Porto Alegre. Para isso, abordasse-a-rá sobre sua constituição e serão apontados os principais desafios e possibilidades cotidianos, que interferem para a real concretude do sistema na garantia de direitos dos migrantes.

5. DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS À POPULAÇÃO MIGRANTE DE PORTO ALEGRE

Conforme a Lei da Migração, é garantido o:

[...] acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (Lei da Migração, 2017, sem página)

Desse modo, o migrante tem o direito de acessar os serviços e as instituições que compõem o sistema de garantia de direitos brasileiro em seus eixos de defesa, promoção e controle social, que estão vinculados às particularidades e necessidades desse segmento social. Como forma de abordagem do sistema de garantia de direitos, abordasse-a-rá cada um dos eixos, a partir de sua especificidade, discutindo os desafios e as possibilidades para a garantia e promoção de direitos para essa população na cidade de Porto Alegre. Salienta-se que, como forma de destacar os resultados obtidos, foram grifados em negrito no texto.

Primeiramente, no que diz respeito ao campo da **promoção**, tem-se que esse é constituído por instituições públicas, privadas e da sociedade civil, que realizam ações, serviços e programas para o atendimento das demandas de direitos da população. Na parte da atuação pública, as ações são realizadas através das políticas públicas, que são definidas como:

[...] uma “coisa” de todos para todos, que compromete todos (inclusive a lei, que está acima do Estado), podendo traduzir o conceito de república do (latim res: coisa; pública: de todos), o qual envolve tanto o Estado no atendimento de demandas e necessidades sociais, quanto a sociedade no controle democrático desse atendimento (PEREIRA, 2009, p. 288).

Desse modo, as políticas públicas são de direito de todos e devem atender as demandas sociais da sociedade, onde:

[...] o Estado participa na definição da relação e do caráter público ou privado de uma questão. Ou seja, daquela que a define e a conforma ao mesmo tempo e daquela sobre quem, para quem e para que a política deve atuar. Condições de vida, relações sociais de gênero e sua transversalidade nas políticas sociais, condições e formas do uso da força de trabalho compõem um sistema no seio do qual seus diferentes elementos se reforçam reciprocamente, de forma mais ou menos intensa, e constituem-se eixos por onde se intensifica a disseminação de desigualdades, abrangendo as principais

questões a ser enfrentadas pelas políticas públicas (CHAVES; GEHLEN, 2019, p. 298).

Na sua aplicabilidade, as políticas públicas são promovidas por meio de um leque de direitos que são estipulados conforme as necessidades humanas, tais como: saúde, assistência social, educação, previdência social, habitação, meio ambiente, desenvolvimento econômico, dentre outras. Entre as espécies de gênero das políticas públicas, destacam-se as políticas sociais, que concretizam os direitos sociais e atendem as necessidades da sociedade, a partir de suas especificidades e critérios para acesso (PEREIRA 2008), como universal (por exemplo, a saúde), condicional (como na assistência social, que o ingresso é assegurado para quem dela necessitar), contributiva (por exemplo, a previdência social), etc.

As políticas públicas, por estarem inseridas na macroestrutura, envolvidas no campo sócio histórico, contraditório e conflituoso da sociedade, possuem a característica da mutação, podendo ser transformadas de acordo com os interesses daqueles que estão ocupando o poder do Estado, as pressões populares para o atendimento de suas demandas e as negociações entre essas duas esferas. Destaca-se que as transformações em torno da política também são realizadas pelo próprio caráter dualista e contraditório que ela possui, onde, por um lado, com o viés para a consolidação do modo de produção capitalista, a política pública se constitui como uma estratégia do capital para reverter as suas crises (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Já, por outro lado, como fruto de resistência e reivindicações da sociedade para o atendimento de suas demandas e necessidades, a política pública passa a ser resultado das respostas às lutas históricas de segmentos sociais na busca pela ampliação de seus direitos na sociedade capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Nesse sentido, a política pública é produto direto da relação entre o Estado e a sociedade, e dos conflitos de interesse inerentes a ela, o que demonstra que, mesmo que “seja regulada e frequentemente promovida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controlada pelos cidadãos” (PEREIRA, 2008, p. 174).

Dentro das particularidades e dos interesses emergentes na política pública, Pereira (2008) afirma que a forma com que se constitui a presença do Estado, de maior ou menor intensidade, interfere diretamente nos resultados de sua aplicabilidade na coletividade, respondendo com diferentes amplitudes as necessidades sociais. No campo em que há uma maior presença do Estado, têm-se as arenas: regu-

lamentadoras ou redistributivas. Na regulamentadora, o Estado assume características autoritárias e coercitivas, como, por exemplo, determinando as regras e legislações para o controle da convivência social (PEREIRA, 2008). Já na redistributiva, ele determina os critérios para o acesso da população à determinada política, como, por exemplo, a política de cotas raciais.

Ainda que distintas, o Estado assume e atua com estas formas de intervenção de diferentes maneiras e proporções, englobando eixos legislativos, de conduta social, entre outros, o que demonstra o seu caráter regulador social dentro da esfera pública e privada dos sujeitos. Desse modo:

As políticas sociais, portanto, constituem uma forma de regulação social das relações Estado/sociedade. O escopo dessa relação configura o reconhecimento público do direito ao atendimento das necessidades sociais da população, que deixam a esfera da provisão privada e passam a ser responsabilidade do Estado (YAZBEK, 2010, p. 62)

No que se refere especificamente ao acesso dos migrantes às políticas públicas, embora não exista uma política específica para esse público, esses cidadãos têm o direito de acessar as demais existentes no país, desde que estejam dentro dos critérios exigidos. Sobre isso, Lussi (2015) traz que a presença das políticas públicas na vida dos imigrantes e refugiados beneficia a sua proteção e inclusão social, pois as:

[...] Políticas públicas para migrantes podem fortalecer as desigualdades, enquanto a inclusão da população migrante e refugiada nas políticas públicas pensadas em uma perspectiva integral e transversal favorece a integração e a prevenção de violações de direitos (2015, p. 136).

Apesar de ser reconhecida a importância da intersectorialidade e transversalidade entre as políticas para a garantia de direitos dos migrantes, **verifica-se que, na cidade de Porto Alegre, o conjunto delas não é suficiente para o atendimento de todas as demandas e necessidades complexas dessa população**, demonstrando ser preciso a implementação de políticas públicas específicas para esses cidadãos, conforme corrobora um dos profissionais entrevistados:

Hoje a gente tem algumas normas, diretrizes que regulamentam, alguns projetos, mas nenhuma política pública específica, uma regulamentação para essa população. Então precisamos de conselhos municipais que discutam essa pauta, conselhos estaduais, para essa população refugiada, migrante, apátrida, então a gente precisa fundamentar e cristalizar um plano

de atenção a população migrante no Rio Grande do Sul, então a gente precisa construir essas políticas (PROFISSIONAL 02)

Desse modo, por mais que se tenham vários mecanismos legais de proteção para esse segmento social, **a realidade de Porto Alegre mostra a urgência da ampliação de medidas especiais para esses cidadãos, uma vez que essas legislações, em conjunto com as demais políticas públicas existentes, não têm possibilitado respostas satisfatórias às suas necessidades cotidianas.** A partir de tal constatação, há que se refletir em como é possível promover um maior alcance de garantias concretas de direitos aos migrantes, respeitando as suas particularidades e reconhecendo a história de negação/invisibilidade a eles reservada por parte do Estado e da sociedade. Pensando a respeito das estratégias propositivas para se modificar essa realidade, a vertente da concepção contemporânea de direitos humanos, ao entender que as pessoas não devem ser enxergadas de forma isolada e abstrata, mas sim, em suas relações complexas com a totalidade social, em razão de vulnerabilidades particulares, refere que “determinados sujeitos de direito ou determinadas violações de direitos exigem uma resposta específica e diferenciada” (PIOVESAN, 2005, p. 46). Assim, há:

[...] a necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade. Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas, ao revés, para sua promoção (PIOVESAN, 2005, p. 46).

Para isso, nota-se importante a construção de ações afirmativas, compreendidas por Fonseca (2009) como:

[...] políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que se encontrem em condições de desvantagem ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, sociais e econômicos (p. 11).

Tais ações vão ao encontro do reconhecimento da conjuntura do migrante, principalmente o involuntário, que está em uma situação de maior risco, vulnerabilidade e (des) proteção social, principalmente por conta do preconceito enraizado em sua figura, das barreiras societárias que dificultam o acesso aos seus direitos/serviços e que promovem a sua inclusão social precária, entre outras questões. Isso retrata o quão preciso é haver um olhar diferenciado e localizado para as suas

demandas, promovendo ações e programas com base em seu contexto social, econômico, cultural, etc.

Nesse tema, os entrevistados reforçam que a proposta para a efetivação da ampliação dos serviços e programas para a população migrante em Porto Alegre deve ser assumida como uma responsabilidade do Estado, e não de governo. Ou seja, **a atenção ao migrante deve estar atrelada há uma política pública, e não a ações provisórias, como vem sendo realizada até o momento pela maioria das intervenções no campo da migração.** Nesse sentido, os entrevistados expõem que:

A gente tá em uma caminhada de buscar, de estar em busca desses direitos, mas é uma caminhada bem longa porque os governos mudam e parece que tu não consegue ganhar nos quatro anos. Tu desacelera, então há dificuldade nessa troca. Então por isso que a gente precisa é construir uma política pública que fique permanente, que não seja assim de: ah, esse governo gostou dos refugiados e migrantes, então o secretário do desenvolvimento social abraçou a causa, o diretor do departamento de direitos humanos abraçou a causa. Então a gente precisa construir políticas públicas para que elas fiquem efetivas e tenham continuidade de trabalho (PROFISSIONAL 02)

Mas a gente tem uma dificuldade no país que são políticas de governo e não políticas de estado, e a nossa primeira preocupação no início deste ano foi que esse governo resolveu sair do pacto Global da migração, e como isso nos afeta? O nosso trabalho de vigilância e de sensibilização tem que ser muito maior agora, porque o que garante a vida dessas pessoas o respeito dessas pessoas é o trabalho que a gente está promovendo (PROFISSIONAL 03).

O posicionamento que o Estado tem tomado frente a esse tema demonstra, de forma geral, a lógica do humanitarismo frente às questões migratórias, desfocando-se da concepção da migração como um direito, uma vez que reforça a ideia de ações provisórias e desarticuladas para a solução das demandas dos migrantes, que não serão respondidas somente pela lógica do emergencialismo ou provisoriedade. Nisso, Barnett (2018) refere que uma das principais questões que difere o direito da ajuda (humanitarismo), é a própria resposta que o Estado dá às necessidades humanas em seus arcabouços legais (leis, políticas, etc.), que estabelecem quais direitos as pessoas possuem e quais são as obrigações do Estado para a sua concretude real e permanente. Caso contrário, destitui-se a obrigação legal do Estado na promoção da proteção social da população, permanecendo, assim, os direitos humanos no âmbito moral da sociedade, através de ações humanitárias, benéficas, de ajuda, entre outras.

Nesse sentido, entende-se que o descumprimento do Estado nas respostas às necessidades dos migrantes acaba fortalecendo a invisibilidade e desproteção dessa população, com a perseverança da fragmentação ou fragilização das ações de cunho estatal (mediante a dependência de políticas provisórias de governo ou de projetos financiados pela sociedade civil), o fortalecimento e aceitação da responsabilização desse tema à sociedade civil (a partir da (des) responsabilização do Estado no provimento de respostas completas aos migrantes), entre outras questões.

Conquanto o posicionamento do Estado se apresente como uma negação ou rejeição à totalidade da realidade desse segmento em Porto Alegre, observa-se que a indisposição do Estado na construção de políticas públicas é uma resposta clara à sociedade de que a garantia plena dos direitos humanos dos migrantes não é uma pauta de interesse dessa entidade ou dos determinados grupos sociais que influenciam diretamente esse Estado. Dessa maneira, Pereira (2008) sinaliza que a “[...] política pública não significa só ação. Pode ser também não-ação intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência” (p. 97).

Por outro lado, há que se ressaltar que embora seja reconhecido o monopólio que o Estado tem sobre a política pública, essa, por possuir caráter público, estará sempre interligada à sociedade civil. Assim, salienta-se que não é somente o status de política de Estado ou de governo que irá garantir propriamente a sua inviolabilidade, durabilidade ou existência, mas, o complemento do nível da participação e controle social da população na “defesa da institucionalidade legal e integralidade dessa política” (PEREIRA, 2008, p. 174). A partir disso, fica visível a necessidade da participação efetiva da população para a formulação de propostas de políticas específicas para os migrantes, que não se esgota apenas com a possibilidade de sua efetivação, visto que, após formulada, deve-se seguir o controle, acompanhamento e exigência para a sua concretização. Destaca-se que a discussão de tais questões será retomada no eixo do controle social do sistema de garantia de direitos de Porto Alegre.

Tendo em vista os aspectos da política pública tratados até então, ao se abordar sobre o eixo de promoção dos direitos humanos, faz-se necessário retomar a discussão sobre as transformações advindas após a implementação do neoliberalismo no Estado brasileiro que impactam direta e historicamente na sua aplicabilidade.

de, disseminação, orçamento, entre outras questões. Segundo Simionatto e Luza (2011), a contrarreforma ocorrida no Brasil consolidou:

[...] um Estado presente, porém racional em termos de gastos sociais, mais administrador e menos executor, parceiro na construção de consensos entre direita e esquerda e funcional aos interesses da dominação burguesa (p. 219).

Nesse contexto, as administrações públicas:

[...] vêm construindo seus procedimentos de gestão e de execução de programas e serviços sociais, com ampla participação do setor público não estatal, cujas ações de indivíduos e grupos contribuem direta e indiretamente na materialização da perspectiva de descentralização, focalização e privatização das políticas sociais e, no mesmo curso, para a despolitização da sociedade civil (SIMIONATTO; LUZA, 2011, p. 217).

De acordo com Keller (2019), a crise instaurada no Brasil no modelo neoliberal proporcionou a tentativa de implementação de um novo padrão de acumulação do capital pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e posteriormente de Dilma Rousseff (2011-2016), reconhecido como neodesenvolvimentista, que contava como o conjunto de crescimento econômico e desenvolvimento social, onde:

[...] o Estado assume a função de liderar um conjunto de instituições e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico, por vezes corrigindo o mercado e propondo uma melhor distribuição de renda. É necessário ainda que haja um “consenso” interno que reúna empresários, trabalhadores, funcionários governamentais e profissionais de classe média em torno do objetivo comum que é, em primeira instância, o desenvolvimento (p. 166).

No campo social, as propostas efetuadas eram para:

[...] a expansão do bem-estar pela via do consumo medidas paliativas de combate à pobreza que desmobilizam as lutas sociais e socializam uma estratégia que representa o interesse apenas das classes dominantes. Em outros termos, mantêm-se os ditames de uma economia de mercado, baseados na livre iniciativa e concorrência, ocupando-se o ente estatal de criar o “cenário” ideal para a manutenção e aumento da acumulação de capital. Todavia, afasta-se do neoliberalismo à medida que o Estado desenvolve medidas concretas para elevar o padrão de consumo da classe trabalhadora, gerando o mito da “nova classe média”, bem como propicia um acesso “maior” aos direitos sociais, por meio dos programas governamentais (Programa Bolsa Família, Programa Universidade Para Todos (ProUni), Programa Mais Médicos, Programa Minha Casa Minha Vida etc.) (KELLER, 2019, p. 167)

Ainda que necessárias e importantes, há que se ressaltar que essas medidas não foram suficientes para a superação do capitalismo vigente. Aliás, foram subsídios para a reconstrução e fortalecimento dele. De tal modo, Keller (2019) destaca que a possível queda do neodesenvolvimentismo no país, que esteve interligada às manifestações ocorridas em todo o Brasil em junho de 2013, proporcionaram a retomada fortalecida do neoliberalismo, porém, com características um pouco desmistificadas da primeira etapa sucedida no país. Ressalta-se que tais manifestações, em conjunto com a (des)credibilidade da população aos governos e partidos de esquerda, promoveram o impeachment de Dilma e a ascensão do projeto neoliberal, com o governo de Temer e Bolsonaro.

A partir disso, como já referido, salienta-se o atual governo de Bolsonaro é caracterizado pela governamentalidade neoliberal, com traços fascistas e conservadores, que se deslocam da defesa dos interesses coletivos, focalizando-se nos interesses do capital e de pequenos grupos da sociedade. Nesse contexto, frisa-se que, sob a lógica do acirramento do neoliberalismo e conservadorismo no Estado, as políticas públicas seguem vinculadas à precarização, obtendo características focalizadoras, fragmentadas e pontuais/emergenciais, tendo como base a descentralização administrativa. Há, também, a desvalorização do trabalhador público (com a falta de investimentos em sua capacitação profissional, salários atrasados, falta de reajuste salarial, etc.); a insuficiência de recursos materiais e humanos; o reforço e ampliação da privatização, com a mercantilização dos serviços estatais (através da terceirização) e com a transferência da responsabilidade do público para o privado, através do estabelecimento de parcerias com empresas e da sociedade civil, entre outras questões.

Esse cenário que tem delimitado o espaço de legitimação do Estado neoliberal, preconiza a sua mínima intervenção no social e máxima no capital, resultando, novamente, na:

[...] redução do Estado e dos investimentos indispensáveis à materialização de direitos sociais. Seu significado vai além da dimensão econômica de redução do que se denomina “gastos sociais” – que aqui se compreende como investimento –, representando a implantação de um projeto societário cunhado pelos segmentos dominadores da sociedade, portanto, visando à defesa de seus interesses, buscando a legitimação de sua ideologia e a permanente e mesmo perpétua subsunção do conjunto dos trabalhadores aos seus interesses, mais precisamente, a reprodução ampliada de seu capital” (GROSSI, GASPAROTTO; VIEIRA, 2014, sem página).

Assim, essa ideologia que transcende o Estado, impacta diretamente no aumento da precarização e no esgotamento que vem sofrendo as políticas públicas, interferindo, inclusive, na qualidade da assistência que será ofertada para os migrantes. Em vista disso, identifica-se, por exemplo, **a falta de condições estruturais da rede de serviços do município de Porto Alegre para o atendimento desse segmento**, o que gera a invisibilidade e a perseverança de suas violações de direitos, devido à ampliação da demanda e escassa equipe das instituições estatais para atender toda a população, conforme o exposto pelo entrevistado:

[...] Então me ocorreu que teve uma reintegração de posse na ocupação progresso na zona norte, até tinha mais de 70 famílias, uns 90 haitianos, eram 250 pessoas, mais ou menos, e a maioria não estava referenciada na rede, não estava recebendo o bolsa família, não estavam referenciados na rede de assistência, então como é que essa população estava passando tão invisível né? Então existe essa parte da invisibilidade que acaba acontecendo, porque o migrante não busca muitas vezes a informação, mas também a assistência não consegue dar conta ou nem abre os olhos para essa população, por causa da precariedade, do desmonte dos CRAS e das políticas públicas para a assistência. Então já são poucos profissionais, então imagina de correr atrás de também. Não digo que a culpa é só deles, então tem várias questões que acabam ocasionando em uma invisibilidade e falta de acesso aos serviços (PROFISSIONAL 02)

Embora se reconheça que tal situação seja um reflexo da conjuntura de precarização e esgotamento das políticas públicas, por outro lado, suprimi-la demonstra a condição de abandono dos migrantes nas políticas públicas da cidade. Nesse aspecto, por exemplo, conforme a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) com migrantes (sem número de participantes) das cidades de Porto Alegre e Caxias do Sul no ano de 2015, verificou-se que 72% deles não tinham acesso à política de saúde e 89% não acessavam a política de educação (IPEA, 2015). Ainda que a pesquisa não tenha um panorama geral das políticas públicas e não contenha dados atuais, fica visível a trajetória de invisibilidade dos migrantes no acesso às políticas públicas.

A partir dessa situação relatada pelo participante da pesquisa, entende-se que a (des) responsabilização do Estado pode reforçar visões focalizadoras e culpabilizadoras do indivíduo pela rede de serviços e da sociedade, onde: se o próprio migrante não tiver informações sobre os seus direitos ou não for em busca das instituições para acessar os programas, projetos e benefícios, permanecerá desassistido pelo município. O que leva a um retorno da lógica da culpabilização individual dos sujeitos usuários ou não das políticas públicas.

No depoimento, o não reconhecimento do grande número de migrantes no território demonstra também a **própria fragilidade da gestão territorial da política de assistência social**, uma vez que ela prevê, em seus objetivos, a vigilância socioassistencial. Tal instrumento de proteção visa construir indicadores que mensurem as situações de violações de direitos e de risco e vulnerabilidade social das famílias dos territórios de referência para o reconhecimento das populações e dos pontos estratégicos de atendimento das demandas (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005). Porém, a deficiência de sua aplicabilidade nos territórios, reforça o desconhecimento de quem reside no local, inclusive, dos migrantes, prejudicando seu acesso aos direitos e à informação sobre a política de assistência social.

Além disso, a invisibilidade dos migrantes pode **representar a dificuldade ou inconsistência da articulação efetiva entre as demais políticas territoriais e as instituições da sociedade civil que atuam com a população migrante**, pois o desconhecimento do CRAS sobre as necessidades dessa população, também pode ser fruto da não referência ou contra referência desses locais, como apontado pelos entrevistados:

A gente precisa melhorar muito. Porque não é só sobre esse tema que a gente precisa melhorar o diálogo entre os órgãos do município, mas é, nesse caso específico, necessário, porque essas pessoas têm demandas muito específicas, e talvez essas demandas sejam muito menos da assistência e mais de outras políticas. A gente tem que saber acompanhar. De alguma forma a gente precisa saber fazer a nossa parte do trabalho. A interlocução e intersetorialidade é um desafio, tu tem poucas pessoas, poucos recursos e muitas demandas. É uma desproporção e nela, tu tem que ter habilidades para saber lidar com tudo (PROFISSIONAL 06).

Então, aconteceram diversos casos da gente sim ter que parar, ter que sentar, ter que alinhar, não nós como equipe, por que nós quando vamos fazer uma visita domiciliar ou um atendimento sempre vamos em dupla, é muito fácil nosso trabalho, por que a gente tá com a colega então tu sabe sempre o que que a outra disse. Mas quando se tratava dessa interferência na comunicação né: nós atendemos o refugiado, a prefeitura não confiava e ficava naquilo, e isso criou na nossa equipe também uma desconfiança, por que acaba que tu não sabe o que a prefeitura disse também né (PROFISSIONAL 04)

Tais relatos demonstram a **problematização e autocrítica dos serviços, que reconhecem os desafios diários da intersetorialidade em Porto Alegre**, principalmente devido aos obstáculos da escassez de profissionais e de infraestrutura, da alta demanda do município e da dificuldade de alinhar um plano coletivo de

intervenção. Todavia, **afirma a necessidade do aprimoramento do debate e articulação entre as instituições que atuam com os migrantes**, reconhecendo qual é o papel de cada instituição no processo de promoção de direitos.

Embora seja contatada tal questão, como forma de superação dessa fragmentação entre os serviços, observa-se, a partir do relato do profissional, que estão sendo realizadas algumas tentativas de se estabelecer articulações e parcerias entre todos os eixos do sistema de garantia de direitos, onde:

Então desde a prefeitura fazendo esses encaminhamentos para a prefeitura coisas de albergagem para quem está na rua e todos esses problemas, e daí temos outros parceiros como a cáritas, igreja pompeia através do CIBAI, a ASAV, então a gente fica sempre articulada, não é uma parceria específica, mas uma articulação de rede que a gente vai trocando informações e até mesmo um serviço, encaminhamento (PROFISSIONAL 02)

De acordo com Pereira e Teixeira (2013), a lógica da intersetorialidade deve ser vista a partir de uma concepção de gestão, contrária à setorialização e especialização, uma vez que propõe a integração e articulação dos saberes e atuação de cada serviço que compõe as políticas públicas. Nesse sentido, propõe-se que a intersetorialidade deve ser vista como uma rede operacionalizante de formação, aprendizagem e parceria, onde:

O que aqui se propõe não é a superação da setorialidade e do conhecimento disciplinar; pelo contrário, é fundamental a valorização do saber de cada política, destacando a importância de cada disciplina. Com efeito, defendemos a necessária articulação e complementação de políticas e saberes para um tratamento integral aos problemas sociais, portanto, uma visão mais totalizante e envolvendo diferentes contribuições. Nessa lógica, a intersetorialidade deve ser compreendida como um arranjo complementar, capaz de dar respostas às demandas que as políticas setoriais, em virtude de suas limitações, já não conseguem mais atender (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 125)

Mediante isso, compreende-se que, só a partir desse real trabalho conjunto, que será possível dar respostas positivas à totalidade das demandas específicas dos migrantes, onde cada área e serviço poderá contribuir na garantia dos direitos desse segmento social no intuito de atender da forma mais completa as suas necessidades sociais.

Por outro lado, essa realidade também demonstra o quão desafiador é para os serviços estatais conseguirem lidar com as demandas dos migrantes na conjuntura brasileira, em um contexto de desmonte de direitos, de precarização das políticas

públicas e de desvalorização dos profissionais. Na sequência, o **entrevistado se referiu aos obstáculos diários para a garantia de direitos dos imigrantes e refugiados em Porto Alegre que, para ele, também estão associados ao adoecimento da saúde do trabalhador**, que se encontra fragilizada por diversos motivos, inclusive, pela adversidade e gravidade das violações de direitos que vivencia a população cotidianamente. Segundo o profissional, tal questão interfere particularmente na saúde mental e física do trabalhador que lida diretamente com essas situações:

Acolher no processo de interiorização, acolher os vulneráveis e os reassentados. Isso é um exercício muito grande para as equipes que estão lidando com isso no dia a dia, porque são situações muito adversas. Então tu tem a fome, o trabalho infantil, a exploração sexual, os brasileiros, isso... então cada vez mais exige as nossas armas, instrumentos que tu vai usar para lidar com isso, sem ficar doente e comprometido, e que tu também se sinta com esperança (PROFISSIONAL 06)

Outra questão apontada pelos participantes, relacionada à precariedade das instituições estatais, é **a fragilidade da infraestrutura dos abrigos e albergues do município**, que não comportam, na prática de quartos, para que as famílias migrantes em situação de rua⁵⁹ permaneçam juntas:

[...] as famílias de venezuelanos que chegam com crianças menores, crianças pequenas, bebês. Eles chegam sem referência nenhuma na cidade e eles não querem se separar. Então não existe albergagem. Mas o albergue a política de assistência oferece, mas os homens ficam de um lado, as mulheres de outro, separam a família, e então eles já vêm de uma situação super vulnerável, aí quando tu vai dizer: vem cá, tu vai dormir aqui e a tua mulher lá não sei aonde. Porque tu nem vai poder dizer, porque essa casa lilás não pode nem saber onde que é. Aí depois tu vai dizer: mas durante o dia vocês vão se encontrar. Isso é muito complicado para quem já tá em uma situação de vulnerabilidade, em uma cidade diferente, então a gente não tem esse olhar, não tem esse preparo, não tem recursos, enfim, então eu to aí conversando com a assistência para ver como a gente vai fazer... tá chegando aí o inverno, então vamos ver se a gente consegue arrumar alguma coisa, conseguir alguma coisa para contornar essa situação (PROFISSIONAL 02)

⁵⁹ Conforme a Política Nacional para a População em Situação de Rua, considera-se a pessoa em situação de rua “o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (Decreto nº 7.053/2009, sem página).

A Resolução nº 109/2009, que diz respeito à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, prevê a instituição de Serviço de Acolhimento Institucional para indivíduos e famílias, que são reconhecidos como:

Acolhimento provisório para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto sustento. Dispõe de estrutura para atender, com privacidade, pessoas de ambos sexo ou grupo familiar. Todos os ingressos são realizados através de encaminhamentos da rede de serviços socioassistencial e outros de garantia de direitos ao Núcleo de Acolhimento (FASC, 2019, sem página)⁶⁰.

Segundo a Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre (FASC, 2019)⁶¹, a cidade dispõe da mobilidade de acolhimento institucional para famílias e indivíduos, de abrigos para indivíduos⁶² (duas unidades), abrigos para famílias (duas unidades)⁶³, serviço de acolhimento em república (duas unidades)⁶⁴, Casa Lar para Idosos (duas unidades)⁶⁵, instituições de longa permanência para pessoas

⁶⁰ Grifos da autora.

⁶¹ Matéria “Proteção Social Especial: ações de alta complexidade.” Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=140

⁶² “Destinado para ambos os sexos, é uma das modalidades de atendimento à população adulta em situação de rua que necessita de proteção integral. Com atendimento 24 horas, oferece um local de referência, além do suprimento de suas necessidades básicas como, repouso, alimentação, higiene e vestuário” (FASC, 2019, sem página).

⁶³ “Em unidade inserida na comunidade, o abrigo conta com características residenciais, ambiente acolhedor, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. Proteção integral, atendimento 24 horas. Oferece um local de referência, além do suprimento de suas necessidades básicas como alimentação, higiene e vestuário” (FASC, 2019, sem página).

⁶⁴ “Oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a cidadãos entre 18 e 59 anos, em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou, extremamente, fragilizados e sem condições de moradia. O atendimento busca a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O Serviço é desenvolvido em sistema de autogestão ou co-gestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores” (FASC, 2019, sem página).

⁶⁵ “Destinada a idosos independentes que estão sós ou afastados do convívio familiar e em situação de rua, com renda insuficiente para sua sobrevivência. Oferece espaço de acolhimento provisório e de pequeno porte, com características residenciais que atende até 12 idosos. Busca proporcionar uma melhor convivência do idoso com a comunidade, contribuindo para sua maior participação, interação e autonomia. Trata-se de uma modalidade de atendimento, que vem romper com as práticas tutelares e assistencialistas, visando o fortalecimento da participação, organização e autonomia dos idosos, utilizando sempre que possível a rede de serviços local” (FASC, 2019, sem página).

idosas (quatro unidades)⁶⁶, serviço de acolhimento institucional para pessoas com deficiência⁶⁷ (três abrigos para crianças e adolescentes e um abrigo para idosos) e serviço de albergue (quatro unidades)⁶⁸. Todavia, de acordo com a fala do profissional, não são disponibilizados para a família migrante vagas para permanecerem juntos nos abrigos para as famílias. Avalia-se que isso pode estar atrelado à indisponibilidade de unidades (devido à superlotação desses locais) ou também pela própria incompreensão da equipe que atua nessas instituições em relação ao fenômeno das migrações.

Ainda que a Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009) assegure o acolhimento de migrantes, Santos (2017, sem página) ressalta que não há “procedimentos metodológicos específicos para a intervenção com refugiados em situação de acolhimento institucional”, o que também interfere na qualidade do trabalho profissional que será fornecido aos migrantes. Dessa forma, além da insuficiência de infraestrutura dos serviços públicos, verifica-se, também, **a perda existência de manuais que auxiliem na capacitação das equipes para o atendimento de migrantes**. Novamente, ressalta-se que isso é produto do esgotamento e carência de investimento público nos recursos humanos disponíveis nas políticas públicas.

Nesse aspecto, verifica-se que a falta de qualificação dos profissionais da rede acaba tendo como resultado, em algumas situações, a reprodução de discursos e ações preconceituosas com os migrantes, além de gerar empecilhos para a garantia de direitos por parte dos profissionais da rede de serviços de Porto Alegre aos migrantes. Tal questão é observada a partir da fala de um dos entrevistados, que se utilizou, como exemplo, o atendimento realizado pelos profissionais da política de educação:

⁶⁶ “Serviço de acolhimento, de caráter permanente, destinado a idosos independentes de ambos os sexos, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, por situação de abandono e com renda insuficiente para sua sobrevivência” (FASC, 2019, sem página).

⁶⁷ “Acolhimento realizado por abrigos para neurolesionados, destinado a crianças, adolescentes e idosos com deficiência visual, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados e que não dispõem de condições de auto sustentabilidade, em caráter temporário ou permanente. Estes serviços, garantem a proteção integral com moradia, alimentação, higiene, além da segurança e afeto, bem como a retomada e fortalecimento dos vínculos familiares, quando possível” (FASC, 2019, sem página).

⁶⁸ “Os albergues oferecem atendimento em caráter de pernoite - das 19h às 7h - oferecendo, dormitórios, cuidados de higiene e alimentação, bem como encaminhamentos à rede de saúde, quando necessário” (FASC, 2019, sem página).

Isso (a falta de serviços específicos à população migrante) também gera uma outra dificuldade que é essa falta de informação, falta de informação sobre os direitos, que gera até um preconceito ao migrante mais do que a população de alguma parte de alguns órgãos públicos. Então ligar por exemplo para uma secretaria de educação e falar que estamos com problema de vagas e ai responder: “migrante? Mas pera ai, eu to cheia de brasileiro na fila e ai o que eles querem de atendimento emergencial, o que eles querem?”. Então tu tem que colocar para essa pessoa o direito da criança, de que não tem essa diferença, se ela é migrante ou não, tu tem que atender igual, tem que encontrar vaga igual. Então essa é uma dificuldade bem grande. Essa desinformação acaba atrapalhando toda a rede de atendimento deles. Não é uma coisa generalizada, que a gente vê que tem muitos lugares que fazem um esforço para atender bem os migrantes no serviço público, por dar o melhor encaminhamento. Eu vejo isso porque eles me trazem: “eu fui lá, eles me conseguiram uma cesta básica, conseguiram uma passagem”, então eu vejo que eles estão se esforçando. Assim como eu vejo que eles trazem: “fui em um lugar e nossa, eles me atenderam muito mal, não consegui entender a informação”, então eu vejo esses dois lados e a principal dificuldade é a falta de informação, de capacitação dos profissionais (PROFISSIONAL 02)

Salienta-se que esse contexto de despreparo profissional não é apenas identificado na cidade de Porto Alegre, mas também nos demais locais do Estado do Rio Grande do Sul que possuem o Programa de Interiorização dos Venezuelanos, onde há a participação do trabalho voluntariado, como relatado pelo entrevistado:

Então, as prefeituras trouxeram os voluntários, voluntários da Igreja, voluntários da sociedade civil, voluntários que não sei de onde apareceram, mas apareceram voluntários. Esses voluntários não foram selecionados, não foram preparados, então fica muito, sabe aqui muito me ajuda mas não me atrapalha, sabe essa frase. No dia que chegou no Argentina, e foi o meu primeiro dia por eu era voluntária, aquelas pessoas estavam lá como se tivessem chegado um ET, sabe um ET, vamos ficar aqui para ver os ET. Estava um do ladinho do outro assim, olhando e ai falando e querendo acolher numa coisa que fazia mais uma pressão para aquela pessoa, e gurias muitos claramente os primeiros quatro dias eles queriam comer e dormir, a interiorização chega neste ponto, comer e dormir (PROFISSIONAL 04).

[...] Foi o choque também para as pessoas que trabalharam isso. Eu não participei desse momento, mas eu ouvi relatos, porque se imaginava: a eles vão agradecer, a gente vai conseguir conversar, e as pessoas só queriam descansar, porque foi tanto sofrimento até chegar, são horas de viagem, dias de viagem, que no momento que eles chegaram eles queriam descansar e depois planejar a vida (PROFISSIONAL 03).

Observa-se, a partir do acionamento da sociedade civil (voluntários) para a atuação no programa de interiorização, o processo de (des) profissionalização dos sujeitos que atendem e recebem os migrantes, uma vez que os voluntários não possuem uma formação profissional específica e necessária para intervirem com os migrantes, bem como não recebem a devida capacitação para o tipo de trabalho que irão realizar na instituição. Avalia-se que tal situação pode influenciar na persistência

e reforço de ações assistencialista e humanitaristas no trato das questões migratórias, além de possibilitar o seguimento de visões moralistas e culpabilizadoras dos voluntários que trabalham com os migrantes. Nesse contexto, o entrevistado elenca também para **o desafio de articular junto às prefeituras para a capacitação técnica-operacional dos servidores que atuam diretamente com a população migrante, em conjunto com a realização de atividades que proporcionem à comunidade local a superação e o enfrentamento de atitudes preconceituosas e exclusivas dos migrantes:**

Desafios né, a gente tem trabalhado com a perspectiva de que o primeiro desafio é conseguir questionar junto às prefeituras, entidades, enfim, secretarias estaduais capacidade técnica-operacional. E aí oferecer seminários, oferecer oficinas de capacitação para que as pessoas entendam o que é um migrante, o que é o refugiado, o que é 9474, quais são as estruturas dentro do governo para acesso aos migrantes refugiados. Então o primeiro desafio é esse. A gente sabe, sim, que tem não só para os migrantes e refugiados violação de direitos, mas para os brasileiros também, então o nosso desafio é transformar este conhecimento básico para atenção da população, por que quando a gente não sabe com quem a gente tá lidando a gente não faz direito, essa é a verdade, quando as pessoas não conhecem elas não são bem recebidas, não se aplica corretamente o recurso. O primeiro desafio é fazer com que as pessoas entendam, e fazer com que elas entendem já na origem, não é esperar o servidor ter o seu plano de carreira, é já nas universidades isso, nas escolas. Não é esperar quando está lá da prefeitura, não, é partir desde o princípio das escolas. Não é só aquele que vai gerir, porque ele vai trabalhar com financeiro, ou vai trabalhar com atendimento, mas que as pessoas que convivem nas comunidades locais entendam, e que sejam protagonistas também, aquele Imigrante está sendo prejudicado, nós como comunidade sabemos os direitos deles, nós temos também que vigiar esses direitos (PROFISSIONAL 03).

Por conseguinte, identifica-se que o **desconhecimento dos profissionais que atuam na rede de serviço sobre o contexto das migrações favorece a perseverança do afastamento do contexto do migrante, contribuindo na continuidade de barreiras e violações de direitos.** Outra questão, que igualmente está interligada ao despreparo dos profissionais, **são as dificuldades de comunicação deles com os migrantes, o que gera um grande empecilho no momento do atendimento e para os demais encaminhamentos/orientações:**

Então a gente tem essa falta de informação (da língua) que gera até uma, tanto angústia por parte dos profissionais que não conseguem prestar atendimento e também quase um distanciamento dessa população né (PROFISSIONAL 02)

Tinham coisas também que eles iam no posto de saúde e eles não dominavam o português. O atendente, o médico, enfermeira... era complicado (PROFISSIONAL 01)

As vezes até o postinho tem boa vontade de atender ao migrante, mas não entende nada do que ele fala. Aquilo ali é um problema, até para um espanho-hablante, para quem fala espanhol, até consegue se comunicar, mas uma pessoa que só fala francês ou crioulo, é praticamente impossível dizer que ta doendo o que. Vai chegar na emergência, vai explicar como o que ta doendo? (PROFISSIONAL 02)

Como forma de superação, foram **criadas algumas estratégias pelos servidores do município para facilitar a comunicação com os migrantes, como a identificação de profissionais da rede que tenham conhecimento das línguas faladas pelos migrantes e a criação de fichas com palavras-chaves em ambas as línguas:**

[...] eles iam no posto de saúde e eles não dominavam o português. O atendente, o médico, enfermeira... era complicado. Então nós fizemos umas fichas, com cerca de 200 pessoas que tinham noções da língua do crioulo. Inclusive uma assistente social, que tava fazendo o estágio lá no posto de saúde que bolou isso. Então o que ela fez, ela pegou as palavras chaves, o nome em português. O médico perguntava e ela lia em crioulo. Tu tens dor de barriga, teve febre? E ela ia dizendo (PROFISSIONAL 01)

[...] as vezes chega a ser hilário, porque vem um haitiano, senegalês, aí chama a assistente social para resolver, como se a assistente social fosse... mas as vezes a assistente social tem a parte da articulação, até ela disse: "aí na hora eu fui buscar no cadastro, tava com uma menina da comunicação, aí ela foi buscar um médico que fala em francês e conseguiu atender lá e descobrir que a dor era no joelho" (PROFISSIONAL 02)

[...] tinha toda uma demanda de atualização do CRAS e a gente tinha que dar conta disso, e como é que tu dá conta disso sem ter o domínio da língua? E nesse sentido, os direitos humanos foi muito importante, o departamento de direitos humanos, porque consegue ter algumas referências que consegue fazer a tradução em tempo real, servir de apoio para essas pessoas que estão chegando, tanto de apoio para os venezuelanos e haitianos (PROFISSIONAL 06).

Mesmo que em condições adversas e desafiadoras, a tentativa inicial de superação das barreiras linguísticas realizada de forma pessoal por alguns profissionais da rede, é extremamente importante. É através da **criação de instrumentos não institucionalizados de atendimento e articulação com profissionais capacitados, que se tem promovido uma maior aproximação dos servidores públicos à realidade dos migrantes**, garantindo a eles, o cuidado da saúde, o acesso a benefícios sociais, o cadastro no SUAS, entre outros direitos. Sendo assim, entende-se

a criatividade e a articulação em rede como importantes instrumentos de trabalho e resistência aos obstáculos cotidianos.

Conforme pesquisa realizada pela UNHCR, no projeto global para refugiados urbanos no Brasil, o obstáculo linguístico acomete na perseverança da discriminação ao estrangeiro dentro dos serviços, onde a difícil comunicação e o preconceito são identificados como um dos principais problemas relacionados ao campo da saúde, interferindo, inclusive, no acesso e informação do migrante sobre essa e demais instituições (UNHCR, 2015). Como forma de sugestão, a agência aponta para a necessidade de ampliar a capacitação e conscientização dos agentes dos serviços de saúde sobre as migrações; contratar migrantes que falam português para serem intérpretes em hospitais; contratar mais profissionais bilíngues; e criar serviços de saúde mental específicos para os migrantes (UNHCR, 2015). Entende-se que tal sugestão poderia ser levada em conta para todas as instituições que atuam no sistema de garantia de direitos dos migrantes da cidade de Porto Alegre.

No requisito de preparo profissional, como apontado por um dos entrevistados, **a falta dessa capacitação é reflexo da falha do Estado no campo da promoção de direitos**, se mostrando como um grande desafio no cotidiano profissional de quem está na ponta da rede de atendimento dos migrantes:

Não foi feita a capacitação. Isso é um desafio que temos. É um desafio para mim, profissional da área. Porque mesmo como sem saber o que a gente estava fazendo, a gente foi fazendo esse caminho com base na experiência e na própria demanda (PROFISSIONAL 06)

Observa-se que **a limitada capacitação profissional impactou na falta de um planejamento de intervenção**, uma vez que não houve um processo investigativo, com estudo e conhecimento prévio da população migrante sobre a sua realidade social, suas demandas, necessidades, entre outras questões que são importantes para a organização de ações. Conforme apontado por Baptista (2000, p. 13), o processo de planejamento envolve:

[...] na perspectiva lógico-racional, refere-se ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de questões que se colocam no mundo social. Enquanto processo permanente, supõe ação contínua sobre um conjunto dinâmico de situações em um determinado momento histórico. Como processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos.

Para a sua estruturação, é preciso, além dos pontos já destacados:

[...] à seleção das atividades necessárias para atender questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento, levando em conta os condicionantes impostos a cada caso (recursos, prazos e outros); [...] à decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e à redefinição da ação (BAPTISTA, 2000, p. 13)

Tendo-se em vista tais questões trazidas por Baptista, avalia-se que, embora não se tenha ocorrido efetivamente um planejamento com base em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos, **compreende-se como positivo que se houve a tentativa de construção de um planejamento da rede de Porto Alegre com base na realidade concreta dos atendimentos profissionais**, sendo ele determinado pelas experiências, aprendizagens e demandas do cotidiano. Por conta disso, destaca-se, dentro dessa dinâmica, a necessidade de se haver um fortalecimento da capacitação profissional, com a proximidade dos saberes científicos e teóricos no campo da migração, para que se tenha um possível resultado mais amplo na garantia de direitos dos usuários. Nisso, ressalta-se também como fundamental a participação dos próprios migrantes, de forma a construir coletivamente com os serviços o planejamento de ações futuras e na construção de instrumentos de garantia de direitos.

Salienta-se que essa falta de planejamento também foi identificada em outros municípios do Estado do Rio Grande do Sul que trabalham com o Programa de Interiorização, o que impactou na perseverança ou ampliação das violações de direitos, como exposto pelos entrevistados:

E aí mais uma vez, se a prefeitura (entrevistado faz referência a um município localizados nos arredores de Porto Alegre) tivesse questionado corretamente poderia ter tido uma estratégia: oh, vamos fornecer tantas vagas em creches para as crianças, vamos fornecer cursos de capacitação dentro dos abrigos para que as mães com seus pequeninos pudessem frequentar, mas a gestão do recurso faltou, da mesma forma que faltou tempo, faltou preparo, faltou conhecimento da legislação, conhecimento do espanhol. Porque, pro trabalho, existe uma nota técnica que foi lançada já em 2017 que diz que inclusive o Sine tem que ser o agente integrador, ele tem que pegar junto das pessoas fazer e seu currículo, promover a integração entre empresa: o que vocês precisam? Banco de currículos que existem imigrantes para inserção deles no mercado de trabalho, e todo Sine, e toda estrutura de emprego deveria ter pelo menos um servidor que falasse espanhol. Isso por lei, e a prática? (PROFISSIONAL 03).

[...] As prefeituras tiveram muito isso, como ninguém foi preparado para essa seleção, né, a prefeitura disse “ah tem uma vaga de caseiro, eu quero

esvaziar o abrigo, precisamos entregar isso até dia 31 de março”. Pegava aquela família, mandava para um sítio, chegava lá, batia a foto que a pessoa estava chegando para trabalhar, sem carteira assinada, sem ônibus passando, criança pequena sem escola. Então a gente tem alguns direitos violados. Isso aconteceu, muito, muito, muito (PROFISSIONAL 04).

Mesmo com toda essa conjuntura e as dificuldades apontadas para a inter-setorialidade, observa-se que desde o incremento da chegada de migrantes em Porto Alegre, principalmente procedentes da Venezuela, no campo da promoção de direitos, **o município tem demonstrado esforços para a articulação intersetorial das políticas públicas**, segundo exposto pelo entrevistado:

No ano de 2018, nós recebemos em um processo de reassentamento, os venezuelanos, que foi uma outra situação. Foram 87 pessoas que vieram para o Rio Grande do Sul e 27 para Poa. E aí a gente pensou em uma organização específica para atender a essas famílias. [...]E nesse processo, nós como FASC, o que fizemos: nós tivemos a informação de que essas pessoas chegariam e nós fizemos uma articulação dos serviços da rede pública de POA para atendê-los. Fizemos nessa sala uma reunião da saúde, da assistência, da educação e do trabalho e renda, pensando em algumas estratégias de inclusão. A saúde entraria com o processo de vacinação, a educação faria o mapeamento das crianças para saber o que precisava investir em termo de inclusão escolar, o cine entraria com o mapeamento para a gente ver qual era a situação e que tipo de trabalho poderia se encaixar e a assistência faria o cadastramento de todos eles, porque a princípio os que vieram para poa estariam todos cadastrados no cadúnico, mas precisaria atualizar, porque toda a vez que há a mudança de território, precisa atualizar (PROFISSIONAL 06)

Nota-se que, apesar de estar aumentando a discussão e organização para o atendimento dos migrantes na rede de serviços, **esses empenhos ainda estão vinculados a um segmento das migrações: os venezuelanos**. Segundo outro profissional, as estratégias adotadas com os venezuelanos são reflexo de uma preocupação do Estado em não repetir as mesmas violações de direitos que ocorreram com os haitianos e demais migrantes que chegaram anteriormente aos venezuelanos em Porto Alegre:

Foi muito diferente, os haitianos chegaram aqui e foram encaminhados para o centro vida e depois, nem sei como eles se encaminharam depois disso. Não tinha nenhum planejamento, não tinha nada. Com os venezuelanos houve todo esse processo, esse programa de reinteriorização do governo, houve um olhar para que não se repetisse isso. Então a gente vê que aumentou a discussão política até governamental, dentro desses espaços de discussão. Então eles começaram a se preocupar mais para que não acontecesse a mesma coisa de 2015/2016 com os haitianos (PROFISSIONAL 02)

Agora é os venezuelanos, porque os haitianos continuam lá no território, mas o que que tu faz com essa população que ta lá no território e não tem esse suporte que os venezuelanos tem? Porque são dois processos muito diferentes. Um chegou por conta e o outro teve uma organização. Então tu vê que com quem foi organizado, tem uma possibilidade maior de superação da fragilidade (PROFISSIONAL 06).

Considera-se extremamente **importante e necessário esse movimento de construção de um fluxo de atendimento intersetorial para os venezuelanos, principalmente por demonstrar que os acompanhamentos, encaminhamentos e intervenções da rede possibilitam uma maior superação dos contextos de vulnerabilidades sociais vivenciados pelos migrantes.** Todavia, avalia-se que a continuidade no enfoque de ações para o público venezuelano, e não para todos os migrantes que chegam em Porto Alegre, dá abertura para novas violações de direitos, permeadas de revitimizações e invisibilidades dos demais migrantes, uma vez que continuaram assistidos de forma fragmentada. Desse modo, ainda que emergente, **a articulação realizada pela rede não é suficiente para o atendimento das demandas e garantia de direitos de toda essa população, uma vez que demonstra o caráter da seletividade e focalização dentro do grupo das migrações.**

Segundo exposto pelo entrevistado, **a ausência de um serviço público específico que comporte a infraestrutura e os recursos humanos necessários para o atendimento dos migrantes, é também visto como um grande desafio** diário na garantia de direitos desses sujeitos, dentro do contexto de insuficiência das políticas públicas:

[...] Então o problema do abrigamento, desse espaço de acolhimento, de um espaço público para o atendimento ao migrante, nós não temos um espaço público de atendimento ao migrante e encaminha para o centro de referência em direitos humanos, ou para a corregedoria de direitos humanos, que é uma parceira nossa, então a gente não tem esse serviço na cidade e tem complicado muito. Faltam outras políticas públicas, falta informação, falta tudo, serviço público (PROFISSIONAL 02)

A partir desse relato, entende-se que seria importante haver um estudo e planejamento para a possibilidade de implementação de um serviço especializado de referência para toda a população migrante em Porto Alegre, que seja capaz de prestar o suporte jurídico, social, psicológico e linguístico, além de realizar encaminhamentos e referenciar os sujeitos para as demais instituições do município, de a-

cordo com suas demandas e necessidades. Novamente se avigora a necessidade de esse espaço ser vinculado a um programa fixo de Estado, e não de governo, pois já se houve a tentativa⁶⁹ da implementação do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados (CRAI) pelo governo anterior, porém, devido a desistência do governo em disponibilizar o local, não foi efetivado (JONAL DO COMÉRCIO, 2018). Salienta-se que, em outros Estados do Brasil, estão sendo executados serviços como esse, tendo significativos resultados para a superação das situações de vulnerabilidade social vivenciadas pelos migrantes.

Observa-se que, no contexto de insuficiência do Estado no atendimento às demandas da população, há um recuo retrógrado no campo da promoção, com um reforço e “retorno à filantropia na abordagem da questão social ou de uma ação seletiva do Estado” (YAZBECK, 2010, p. 63). Assim,

[...] na medida em que amplos setores da população ficarão descobertos pela assistência estatal e também não terão condições de acesso aos serviços privados, transfere-se para a órbita da sociedade civil a responsabilidade em assisti-los, por meio de práticas caritativas, de ajuda mútua ou de autoajuda (SIMIONATTO; LUZA, 2011, p. 219).

Conforme Cabral (2007, p. 08), essas organizações se instituem:

[...] a partir de uma missão social, agregando indivíduos voluntários, operando em programas e ambientes altamente dependentes de financiamento social, e orientam sua atuação para problemas e conflitos sociais.

Dentro de suas atividades, Netto (1999, p. 88) refere que elas são:

[...] uma espécie de pronto-socorro social, um enfrentamento a questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial.

A falta da presença efetiva do Estado com a sociedade, em conjunto da precariedade das políticas públicas para o atendimento das demandas da população e

⁶⁹ No ano de 2016 o Ministério da Justiça estabeleceu um convênio junto à Prefeitura de Porto Alegre e o Estado do Rio Grande do Sul para a construção do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados, através do repasse de R\$ 749.358,08. O local prestaria “acolhimento e atendimento especializado a imigrantes e refugiados como suporte jurídico, apoio psicológico e social, além de oficinas de qualificação profissional” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016), mediante o provimento de “[...] acesso a direitos e a inclusão social, cultural e econômica dos imigrantes por meio do atendimento especializado a esta população, da oferta de cursos e oficinas, além do serviço de acolhimento” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

a deficiência de preparo dos profissionais que atuam nesse sistema, proporciona o chamamento e o crescimento das organizações da sociedade civil para o provimento de ações, especialmente para a população migrante. Desse modo, conforme exposto por um dos entrevistados, historicamente, **embora a rede de serviços de Porto Alegre acolha e trabalhe com as questões relativas aos migrantes, quem ainda é mais presente no atendimento desses sujeitos é a sociedade civil:**

Porto Alegre tem uma história de recebimento de imigrantes e refugiados, mas não a tanto tempo. Há uns 10 anos Porto Alegre tem recebido mais. E essa, vamos dizer assim, acolhida, ela sempre foi organizada pelos órgãos públicos, mas principalmente, pela sociedade civil (PROFISSIONAL 06).

De acordo com os participantes da pesquisa, a rede de serviços de Porto Alegre, por não possuir a devida capacitação profissional para o atendimento aos migrantes, principalmente por conta da barreira linguística, acaba demandando as instituições da sociedade civil, que possuem um histórico de trabalho junto à população migrante, para que eles recebam um atendimento mais especializado:

[...] a gente acabou ficando, se tornando um pouco de referência até no próprio município, então as vezes alguns CRAS, a rede de porto alegre já encaminha porque sabem que aqui vai ter uma pessoa que fala a língua, então isso cria uma proximidade. Sabemos algumas coisas que envolvem eles, então isso dá um atendimento mais especializado (PROFISSIONAL 02)

Destaca-se, entre as principais instituições da sociedade civil citadas pelos entrevistados e que atuam com a população imigrante e refugiada em Porto Alegre: o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI - migrações)⁷⁰, a Associação do Voluntariado e da Solidariedade (AVESOL)⁷¹, a Associação

⁷⁰ Conforme o site do CIBAI (CIBAI, 2019, sem página), a assistência prestada ao migrante “se constitui num conjunto de ações de promoção jurídica, social e cultural realizadas pela Missão Pompeia. É um serviço gratuito, direcionado a migrante em situação de vulnerabilidade. Nosso trabalho é realizado por profissionais e voluntários de diversas áreas, atentos as necessidades de cada pessoa. Também contamos com a parceria de instituições governamentais e não governamentais, que ampliam rede de atendimento dos migrantes”. Entre as vertentes de trabalho com os migrantes, a instituição realiza “orientação sobre serviços, programas e benefícios sociais; incentivo a capacitação e ao ensino dos migrantes, orientação e ajuda financeira com a expedição de documentos; encaminhamentos a Consulados, Órgãos Governamentais, Fundações, Associações, abrigos, hospitais e rede de ensino; visitas domiciliares e hospitalares, fiscalização de contratantes de migrantes; cursos profissionalizantes e de idioma; doação de roupas e alimentos; atendimento à criança migrante, acompanhamento psicológico; rede de festas e atividades de integração; celebração de datas católicas estrangeiras; e orientação sobre o trabalho escravo e tráfico de pessoas” (CIBAI, 2019, sem página).

Antônio Vieira (ASAV)⁷², Cáritas Brasileira Regional Rio Grande do Sul⁷³, grupo Rotary⁷⁴, Associação de Integração Social (AINTESO) e Associação dos Senegaleses de Porto Alegre.

Em seu trabalho, segundo os entrevistados, esses locais realizam com o migrante oficinas/cursos de língua portuguesa e profissionalizantes; o auxiliam no processo de aquisição documental para a sua permanência no Brasil; o auxiliam na inserção no mercado de trabalho (articulando e fiscalizando as empresas contratantes); fornecem a ele materiais de doação (roupas, produtos de higiene, cestas básicas, etc.), entre outros. Também, realizam atendimento social, psicológico e jurídico

⁷¹ Conforme o site da AVESOL, a missão da instituição é “superar as desigualdades sociais através do voluntariado, da economia solidária e da educação popular, construindo Redes Sociais de Solidariedade” (AVESOL, 2019, sem página). O local possui uma parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, atuando no Centro de Referência em Direitos Humanos de Porto Alegre na atenção ao migrante. Entre as vertentes de trabalho da AVESOL, tem-se o projeto Araguaneý, destinado a atenção de migrantes Venezuelanos, através de “atendimentos gratuitos no âmbito de demandas individuais e coletivas de migrantes. Entre as ações do CRDH estão o atendimento social e orientações sócio jurídicas; informações gerais para refugiados, solicitantes de refúgios e migrantes em geral; orientação e validação de documentos; orientações sobre direitos e como acessá-los, acompanhamentos de processo em geral, recebimento de denúncias de violações de direitos, xenofobia, trabalho escravo; encaminhamento para o trabalho e cursos de qualificação profissional, curso de português, confecção de currículos e preparação para entrevistas; encaminhamento para os serviços da rede pública de saúde, de assistência social e jurídica; apoio para inclusão no sistema público de ensino e orientações para validação de diplomas. Também a articulação política e em rede como a participação Fórum de Mobilidade Humana e em grupos de trabalho para criação e implementação de políticas públicas e projetos de lei para migrantes. O CRDH também promoverá a criação de eventos e atividades culturais para integração social, bem como, atendimentos de necessidades emergenciais através de ações pontuais de doação de alimentos e roupas, e outros encaminhamentos que se fizerem necessários” (AVESOL, 2019, sem página). Além disso, o local também realiza atendimento/orientação social e jurídico para os demais migrantes, realiza aulas de português, participa dos eixos de controle, promove eventos para a disseminação da temática das migrações com os migrantes e a sociedade, entre outras questões.

⁷² Conforme o site da ASAV, a associação tem como missão “promover e proteger a dignidade e os direitos da população migrante e refugiada mais vulnerável no Brasil, acompanhando seu processo de inclusão, autonomia e incidindo na sociedade e poder público para que reconheçam a riqueza da diversidade humana” (ASAV, 2019, sem página). Entre as ações e programas que o local desenvolve, ressalta-se que possui um acordo com o ACNUR para o Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário de Refugiados e no Programa de Interiorização.

⁷³ De acordo com o site da Cáritas, a instituição é “uma entidade sem fins lucrativos, ligada à igreja católica, presente em todos os continentes, que articula redes de pessoas e comunidades em defesa da vida, da dignidade humana e da justiça, em vista da promoção do bem comum e de uma sociedade solidária e sustentável” (Cáritas Brasileira Regional Rio Grande do Sul, 2019, sem página). O local realiza campanhas de arrecadação de doações, seminários com a população migrante, entre outras questões.

⁷⁴ Conforme o site do grupo Rotary, a missão da instituição é “capacitar os rotarianos para que possam promover a boa vontade, paz e compreensão mundial por meio do apoio a iniciativas de melhoria da saúde, da educação e do combate à pobreza”. Em seu trabalho com os migrantes, promoveu o projeto “gente ajudando gente”, que arrecadou mais de 19 mil doações de produtos de higiene para os migrantes (ROTARY, 2019, sem página).

com os migrantes; realizam oficinas com a sociedade civil e empresas sobre a temática de direitos humanos e migração; organizam atividades de inserção social do migrante nas comunidades; participam do eixo de controle social; realizam denúncias de violações de direitos; etc. Sobre esta diversidade de atividades, os entrevistados informam investimento em iniciativas que fortaleçam a população migrante para defesa de seus próprios direitos:

[...] auxílio com a documentação, então orientação no sentido da estadia do migrante aqui na cidade, então encaminhamento de processos de solicitação de residência ou de solicitação de refúgio (PROFISSIONAL 02)

[...] a gente oferece aulas de língua, e de iniciação ao português (PROFISSIONAL 01)

[...] nós fazemos é os currículos para encaminhar para as empresas, a intermediação (PROFISSIONAL 01)

[...] nosso objetivo é que aquele refugiado tenha uma integração local, independente do município que a gente reassentou ele, a inserção laboral é fundamental, tanto que agora a gente nem sabe quando eles vão vir e a gente já tá fazendo contatos, reuniões com as empresas para já ter estas vagas meio encaminhadas (PROFISSIONAL 05)

Aí o trabalho da Associação é desmistificar mais uma vez e sempre a intervenção da X, em participação de seminários e congressos, que é tentar tirar esse lado ruim que ficou associado aos migrantes e mostrar as capacidades e habilidades que essas pessoas estão trazendo, coisas que talvez o país precise renovar (PROFISSIONAL 03)

[...] outra parte que a gente faz aqui, que é a promoção de direitos humanos. Nesses atendimentos a gente também recebe denúncias. Está fazendo estudos de casos, que vemos como denúncias de violações de direitos humanos, também recebemos aqui e fazemos as formações (PROFISSIONAL 02)

Além desses trabalhos,

Desde 2004 o ACNUR, em parceria com a ASAV, instituiu a cadeira cátedra de melo e aí quase todas as universidades do RGS tem essa cadeira. Então o que acontece, esses professores fizeram uma espécie de nuclearização, de outros interessados e aí muitas vezes eles são os pontos de referência. Tem a unisinos, a puc, a ufrgs, a uniritter, a unilasale, a unicamp, Passo Fundo... Então hoje é mais simples (PROFISSIONAL 01)

A partir desse movimento realizado, em conjunto com o crescimento da discussão sobre a temática das migrações, foi instituído, em algumas universidades de Porto Alegre, grupos de assessoria para a população migrante. Entre eles, estão: o

Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE)⁷⁵, o Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (SADHIR)⁷⁶, o Núcleo Cultural de Apoio a Refugiados e Imigrantes da Unisinos (NUCARI)⁷⁷ e o Núcleo de Apoio e Assessoria a Refugiados e Imigrantes da UniRitter (NAARI)⁷⁸. Salienta-se que, embora grande parte desses locais tenham o foco na assessoria jurídica, eles também realizam outras ações, como orientações sobre o acesso do migrante aos seus direitos sociais; articulação com a rede de serviços de Porto Alegre; promoção de cursos de idioma e capacitação profissional; mutirões para o ingresso de migrantes nas universidades; organização de eventos para a discussão e proliferação de informações sobre a temática das migrações; entre outras questões.

Nas entrevistas realizadas com os profissionais, ficou visível a trajetória de invisibilidade e (des) responsabilização do Estado com os migrantes de Porto Alegre. Nessa conjuntura, como um efeito secundário da falta do atendimento das demandas dessa população, a sociedade civil vem sendo encarregada de fornecer o aporte a eles, demonstrando a grave negligência e violações de direitos por parte da

⁷⁵ De acordo com o site do GAIRE, o local integra o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) desde 2007, sendo “um grupo de extensão universitária que presta gratuitamente assessoria jurídica, psicológica e social a imigrantes, a refugiados e a solicitantes de refúgio – isto é, para pessoas em situação de vulnerabilidade. Nossa dinâmica de trabalho envolve a atuação multidisciplinar e voluntária de estudantes e de profissionais de diversas áreas, como direito, relações internacionais, psicologia, letras, ciências sociais, políticas públicas e serviço social” (SAJU, 2019, sem página).

⁷⁶ Conforme Weston, Oliveira e Costa (2019), o SADHIR integra o Serviço de Assistência Jurídica Gratuita (SAJUG) da PUCRS desde 2016, com a participação de alunos e profissionais da área do direito, realizando atendimento jurídico aos imigrantes e refugiados de Porto Alegre. Ainda que tenha o foco para o âmbito do direito, os profissionais do local, por compreenderem que as necessidades dos migrantes vão para além das judiciais, também realizam orientações sobre o acesso aos programas das políticas da cidade (WESTON; OLIVEIRA; COSTA, 2019).

⁷⁷ Conforme o NUCARI, ele se constitui como um projeto social da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, vinculado ao serviço de relações internacionais da Universidade do Vale do Rio Sinos (UNISINOS). Existe desde o ano de 2017 e “busca atuar como um local de apoio e suporte a refugiados e imigrantes que chegam a Porto Alegre. O projeto, [...] conta com 06 equipes (administrativa-financeira, capacitações, comunicação, cultural, pedagógica e jurídica) e promove eventos culturais, além de oferecer auxílio jurídico e social a seus alunos”.

⁷⁸ Segundo o site do NAARI, o local é “um grupo destinado a prestar auxílio a imigrantes e refugiados que necessitam de suporte operacional e jurídico em Porto Alegre e região. Juntamente a este tipo de serviço, serão oferecidas oficinas capacitadoras para as comunidades de imigrantes e refugiados da cidade. Além destas formas de atuação, também visa-se a promoção de eventos de conscientização sobre a temática para a sociedade civil. Deste modo, estas frentes serão trabalhadas em paralelo, priorizando um trabalho humanitário e inclusivo para com imigrantes e refugiados (NAARI, 2019, sem página)

entidade pública. Entretanto, em razão do aumento dos imigrantes e refugiados na cidade e do abarrotamento de demandas e dos precários recursos das organizações não governamentais, a sociedade civil passou também a exigir providências do Estado na pauta das migrações. Segundo o entrevistado, foi assim que as discussões sobre as migrações ganharam destaque na agenda pública do município:

Parece que agora começou essa discussão grande, a sociedade civil estava abraçando quase tudo até pouco tempo. Mas o que aconteceu é que chegou a um ponto que não tem mais como segurar, não tem mais igreja que consegue acolher todo mundo. Então começou a explodir e a gente começou a cobrar, e quem tá lá da prefeitura é recente e tem também essas amarras do próprio sistema, da própria defesa, das pautas de defesa do próprio governo (PROFISSIONAL 02)

Nesse aspecto, retoma-se a concepção crítica de Flores (2009) aos direitos humanos, a qual diz que o direito é fruto de lutas e mobilizações diárias da sociedade na exigência de seus interesses e necessidades, que não estão sendo atendidos de maneira satisfatória. Nesse sentido, como estratégias utilizadas pela sociedade civil para a responsabilização do Estado no fornecimento de respostas às demandas dos migrantes, observa-se, a partir da fala dos entrevistados, a articulação em rede – principalmente com o acionamento da política de assistência social e das instituições do eixo de defesa de direitos; a retomada do Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT-POA) – que será abordado a seguir; e o acionamento da prefeitura e do Estado:

Então uma das estratégias que eu adotei foi que, uma parte até ruim que tava acontecendo pela parte da sociedade civil que presta esse atendimento, que é abraçar a causa e acabar não respingando muito nos órgãos públicos. Então o que a gente começou a fazer é, vinham aqui, tava em uma situação de rua ou qualquer coisa, to encaminhando também para a prefeitura e aí assim a assistência social começa a ver que essa demanda está cada vez mais latente e que essa demanda tá começando a respingar em algum lugar, porque as vezes quando se chega nos CRAS, parece que os CRAS não levam a diante, mas comecei a articular com outros espaços para começar a dar visibilidade a esse problema (PROFISSIONAL 02)

Então começou a explodir e a gente começou a cobrar, e quem tá lá da prefeitura é recente e tem também essas amarras do próprio sistema, da própria defesa, das pautas de defesa do próprio governo. Então o governo municipal não dá muita bola, não tem verba para eles. O governo estadual a gente começou a ir atrás deles... Então tanto o governo municipal quanto o estadual reativaram os seus COMIRATES e começaram essa discussão. É um avanço, mais ainda é nada de dinheiro e muita discussão. É uma realidade de vários governos, não é só daqui (PROFISSIONAL 02)

Mesmo com os avanços relativos à discussão e acionamento das instituições do município, ainda se verificam desafios, principalmente relativos à falta de recursos financeiros do Estado para a produção/aumento das ações no campo da promoção de direitos para a população migrante. Avaliam-se como importantes os esforços que a sociedade civil tem tomado nos últimos anos na temática das migrações, assumindo um importante espaço para a luta, controle e efetivação de direitos. Entende-se que é principalmente por conta desta sociedade que a problemática e a preocupação com a garantia de direitos dessa população ganhou visibilidade. Todavia, **é preocupante serem tais entidades sociais ainda as principais fontes de responsabilidade no atendimento aos migrantes, sendo consideradas, inclusive, os locais de referência para o atendimento dessa população pela própria rede do município.** Por exemplo, conforme exposto por um dos entrevistados, quando ocorre algum problema/dificuldade com o migrante na cidade, a polícia civil o encaminha diretamente para uma das instituições não governamentais já citadas, ao invés de referenciar para entidades estatais:

Quem vai à polícia federal e se eles (a polícia federal) não entendem ou percebem que não tem todos os documentos, eles encaminham para cá.
(PROFISSIONAL 01)

Isso demonstra, por um lado, que, novamente, a rede do município necessita de profissionais capacitados para atender aos migrantes, uma vez que existe essa lacuna. E, por outro, que, embora o município esteja mais ativo e participante nas questões dos migrantes e que a rede de serviços esteja traçando propostas de trabalho junto a esse segmento, ainda há um longo caminho para o Estado figurar como o principal assegurador dos direitos humanos aos migrantes. Como uma forma de cobrança e fiscalização do Estado na participação e responsabilização pelos imigrantes e refugiados em Porto Alegre, uma das estratégias utilizadas pela sociedade civil e pela rede do município tem sido o controle social.

A respeito do eixo de **Controle Social**, esse está constituído pelos processos de organização e participação da sociedade civil nos conselhos e conferências, tendo o papel de monitoramento e construção da agenda das políticas públicas, nas instâncias colegiadas. Por estar inserido na conjuntura societária, o controle social é produto da correlação de forças, de interesses e de conflitos entre a disputa dos projetos societários, tendo impacto direto desse contexto (BRAVO; CORREIA, 2012, p.

135). Desse modo, o próprio nível e organização da participação social também é reflexo dessa totalidade.

No que diz respeito aos locais de controle social em Porto Alegre para a população migrante, têm-se: o Fórum Permanente de Mobilidade Humana (FPMH), o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT-POA) e o Fórum de Combate à Intolerância e à Xenofobia. Além deles, há também os demais conselhos que não são voltados especificamente para os migrantes, mas que se articulam com as políticas públicas acasadas por eles.

Sobre o FPMH, a sua criação se deu a partir da organização das entidades que atuavam com a temática das migrações, tendo como objetivo “fomentar e ampliar a rede de acolhimento, atendimento, integração sociocultural, assessoria, informação e de produção de conhecimento sobre a questão da Mobilidade Humana” (GAIRE, 2019, sem página)⁷⁹. Apesar de o Fórum existir desde o ano de 2012, a participação da rede de serviços do município se tornou mais atuante nesse espaço a partir do ano de 2015, com a chegada dos haitianos. Desde então, as discussões no local têm ganhado destaque, como apontado pelo entrevistado:

[...] o fórum de mobilidade humana do estado, que na verdade abrange mais porto alegre, já existe a muitos anos, não posso te precisar de quantos anos que existe, mas as discussões ficaram mais presente ou fortes a partir de 2015/2016, quando começou essa migração haitiana, que começou a chegar mais em massa, porque a gente sempre teve migrações, mas que deu um boom foi em 2016 mais ou menos. Então a gente começou a fazer parte nesse momento, que como começamos a receber, a gente queria ver o que poderíamos fazer. Mas já haviam grupos, entidades que a muitos anos estão atendendo (PROFISSIONAL 02)

Atualmente, as reuniões do FPMH ocorrem mensalmente no CIBAI-migrações, tendo como participantes, as seguintes instituições:

[...] que tem como missão e ou atribuição servir as pessoas em mobilidade Humana (migrantes, refugiados, apátridas, tráfico de pessoas, marítimos, estudantes internacionais): Instituições Religiosas, Defensoria Pública Estadual e da União como foco nos Direitos Humanos, Instituições públicas e comunitárias (como universidades), Ministérios (Justiça, Trabalho, Educação, Saúde), Departamento da Polícia Federal, Secretarias (Justiça – Comitê para Migrantes, Mulheres), Comissão da Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia e da Câmara Municipal, Instituições Culturais de migrantes.

⁷⁹ Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gaire/lorem-ipsum-dolor/parceiros-e-trabalho-em-rede/forum-permanente-de-mobilidade-urbana/>. Acesso em novembro de 2019.

Articulação com as Redes de Proteção Solidária existentes nas Instituições Religiosas, Movimentos Sociais, Partidos Políticos, Movimentos Sindicais e Empresariais, que tem o foco nas pessoas nascidas no país e excluídos ou em vias de exclusão (FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA, 2019, sem página)⁸⁰.

Identifica-se a existência do **Fórum como uma grande conquista do sistema de garantia de direitos do município**, promovendo maior abertura, discussão e articulação da rede de serviços. Todavia, como destacado nas falas dos entrevistados, **ainda são observados alguns desafios para a presença efetiva dos migrantes nesse local, principalmente devido à escassa participação e à segregação existente entre os migrantes de diferentes etnias:**

[...] essas reuniões de fórum são livres, então sim, a gente vê alguns participando (migrantes), mas é pouca, pouca ainda a participação. Mas por exemplo, quando eles se organizam melhor, tem uma associação dos haitianos lá na santa rosa, essa associação, o presidente, o vice, a associação dos senegaleses que ta mais, eles estão mais organizados, se representam, eles estão mais participativos, eles estão cobrando (PROFISSIONAL 02)

O problema é que sempre que vem um representante, existem diferenças culturais: os haitianos são mais unidos, os senegaleses não, os venezuelanos ainda estão sofrendo o início de uma nova jornada, ou seja, ainda têm muito sentimentalismo de como era a minha terra e como estamos vivendo aqui, vocês nos trouxeram para cá, para o Rio Grande do Sul, vocês trouxeram para um lugar muito longe do nosso país. Então, os venezuelanos ainda tem uma questão psicológica muito forte, tanto que foi relatado pelo representante dos Venezuelanos, o X, que ele não poderia falar por todos, porque nem entre eles, eles estão se falando, pela desconfiança, então, os fóruns eles dão essa abertura, é uma reclamação quase diária de ter mais representantes da população migrante e refugiada, mas também a gente sabe que aqueles que vem são só 1% do total, porque também tem essas dificuldades dentre eles, com as culturas, de se comunicar, fora que se os senegaleses também são de tribos diferentes. Então às vezes, por mais que a gente pensa que eles estão falando a mesma língua, eles não falam a mesma língua, são línguas diferentes, são dialetos diferentes, mas tem a participação” (PROFISSIONAL 03).

Apesar de que se tenha esse aspecto segregativo, há que se observar que a principal questão que interfere na pouca participação dos migrantes nesse espaço são as barreiras que prevalecem dentro da sociedade ao estrangeiro, transmitidas também nesse local. Dessa forma, o migrante, ao não conseguir se comunicar ou não ter reconhecida a sua cultura – pelos obstáculos culturais, sociais e linguísticos –, não se sente pertencente ao fórum. Nisso, há uma disparidade de poder em um espaço que necessitaria ser horizontal, uma vez que o migrante não consegue ter

⁸⁰ Disponível em: <https://forummobilidaders.wordpress.com/>. Acesso em novembro de 2019.

voz ou participar ativamente. Como justificativa dessa insuficiente participação, os profissionais e mesmo outros migrantes que já estão bem inseridos na comunidade portoalegrense, culpabilizam aspectos individuais dos migrantes, como suas dificuldades de adaptação àquele espaço pela desconfiança, dialeto, tribos diferentes, etc. Isto repercute no distanciamento dos migrantes de tal espaço, por serem desrespeitados em sua cultura, linguagem e outros aspectos. Assim, há que se ter clareza de que, na verdade, todos os integrantes do fórum, por estarem ali como representantes e articuladores da garantia de direitos humanos aos migrantes, deveriam se adequar às suas especificidades.

Em relação ao COMIRAT-POA, o Decreto nº 18.815/2014 estabeleceu a sua criação com base na lei orgânica do município, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH). Tal local tem a “finalidade de articular, propor, implementar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre” (PORTO ALEGRE, 2014), devendo:

I - articular as instâncias locais para a formulação e implementação do Plano Municipal de Atenção às Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre; II - fomentar a organização de comissões para articulação e proposição de políticas municipais específicas para a proteção de pessoas em mobilidade humana no Município de Porto Alegre; III - articular convênios com instituições governamentais e da sociedade civil, buscando o acolhimento, a assistência e o atendimento às demandas das pessoas em mobilidade humana no Município de Porto Alegre; IV - Manter registros e avaliar, periodicamente, os processos e ações implementadas atendendo as determinações deste Decreto; V - promover a formação permanente de agentes públicos e da sociedade civil sobre a realidade migratória e a legislação que protege as pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas; VI - receber denúncias de violação dos direitos das pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas e encaminhá-las às autoridades competentes; VII - reunir, atualizar, estimular estudos e pesquisas sobre o fenômeno da mobilidade humana; e VIII - estimular e apoiar a realização de debates, fóruns, seminários e outros eventos que visem o atingimento das finalidades do Comitê Municipal de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2014).

Conforme os entrevistados, essa instância é identificada como um espaço positivo de debate e de possibilidades para a garantia, promoção e efetividade de direitos, principalmente por viabilizar a troca de diálogos, a articulação/fortalecimento da rede de serviços, a identificação de demandas e proporcionar a participação dos próprios migrantes nesse processo:

[...] a diretoria que estava reativou o comirat, é um bom centro de discussão, é o mais efetivo para o debate no momento, e ali sentam vários atores que estão na questão migrante (PROFISSIONAL 02).

[...] O comirat levanta todas as demandas que surgem em relação a garantir direito, ali é tratado em rede (PROFISSIONAL 07).

Outra questão interessante desse espaço é **a forma organizacional estabelecida para a promoção de capacitação e formação profissional**. Como relatado, as equipes que participam desse local e que atuam no município, são responsáveis por promover cursos, aulas, palestras, etc., para a disseminação do conhecimento entre as instâncias do sistema de garantia de direitos da população migrante. Nesse sentido, o entrevistado exemplificou a articulação que realizou com a secretaria de desenvolvimento econômico para a formação no COMIRAT sobre o comércio/mercado de trabalho dos migrantes:

E pelo COMIRAT, nós ficamos responsáveis em estar levando dois eixos de formação nessa área do comércio, pela secretaria do desenvolvimento econômico, porque tem áreas que é proibida a venda do comércio (PROFISSIONAL 07).

Embora se tenham esses pontos positivos, a pouca presença dos migrantes também é constatada nesse local. Contudo, para aqueles que se incluem, verifica-se a cobrança de um aprimoramento do trabalho das instituições que prestam assistência a esse segmento social, de forma a atender as demandas de todos os migrantes e não de um grupo específico:

Então a gente vê hoje os haitianos dentro desses espaços de discussões cobrando isso: “porque os venezuelanos tem essa atenção e os venezuelanos não?”. Então a gente vê que existe já esse movimento que é ótimo, que é legítimo e isso tem sido super importante a participação dos haitianos, dos senegaleses nessa discussão (PROFISSIONAL 02)

Os venezuelanos participavam mais, agora as lideranças estão um pouco afastadas, estão também envolvidos com o trabalho e essas discussões se dão de dia, mas eles estão por dentro do que ta acontecendo. A gente mesmo tem contato com essas lideranças e também fica por dentro. Mas ainda é pouco essa participação, mas algum e outro tem participado (PROFISSIONAL 02)

Sobre o Fórum de Combate à Intolerância e à Xenofobia, conforme exposto na fala do entrevistado, observa-se que esse local de controle e participação é extremamente recente, possuindo como objetivo, a discussão, vigilância e combate de todas as formas de violações de direitos humanos:

[...] tanto em Porto Alegre município como os comitês estaduais, temos também a incidência no Fórum de combate intolerância xenofobia. Esse fórum é bem novo, ele tem dois meses, ele é regional, foi implementado agora na procuradoria federal, quando houve agora a abertura do novo escritório, eles já trouxeram a proposta de estabelecer um fórum de vigilância a temas de direitos humanos e também de combate. Nós somos o ponto focal para migração e refúgio, o fórum está sendo implementado agora, então ainda não estão todas as associações convidadas (PROFISSIONAL 03).

Devido ao pouco tempo de efetividade, no momento da entrevista, esse fórum ainda não contava com a participação de todas as instituições que atuam com os migrantes em Porto Alegre, bem como as próprias associações de migrantes da cidade. Buscou-se maiores informações sobre esse fórum na internet, todavia, não foram encontradas matérias ou sites que o referenciassem. Portanto, atualmente não se têm informações de quem o compõe, a frequência e o local onde é realizado, bem como se continua em atividade. **Avalia-se que não ter uma fonte online para a obtenção de informações referentes ao fórum, possibilita a redução da resistência desse espaço**, uma vez que enfraquece a proximidade e conhecimento da sociedade sobre ele, impactando no número de seus participantes.

Mesmo que não se tenham informações atuais sobre o Fórum de Combate à Intolerância e à Xenofobia, ainda assim se ressalta como **extremamente positivo o conjunto dos três espaços específicos de controle social das temáticas das migrações em Porto Alegre. É por meio deles, por exemplo, que há a identificação das demandas e necessidades dos migrantes (mediante o contato direto com a própria população), a verificação do que precisa ser aprimorado e implementado no trabalho coletivo e individual dos serviços da rede do município, bem como a averiguação dos instrumentos que necessitam ser criados ou efetivados, que permitam a real efetivação dos direitos dos migrantes. Porém, ainda são constatados obstáculos que dificultam a total capacidade de resistência, luta e articulação do comitê e dos fóruns, que estão principalmente vinculados à dificuldade de comunicação/aproximação entre o migrante e a rede, sendo insuficiente a divulgação sobre esses espaços, bem como escassa a participação dos imigrantes e refugiados.**

No que tange ao eixo da **defesa**, no Brasil, esse é constituído por instituições governamentais que visam realizar a defesa e proteção dos direitos humanos,

tais como: Judiciário⁸¹, Ministério Público⁸², Defensoria Pública⁸³, Polícias Militar e Civil⁸⁴, Conselho Tutelar⁸⁵, entre outras. Em relação a essas instituições, os entrevistados demonstram valorizar a articulação que vem ocorrendo entre elas e os demais serviços da rede. Sobre a referência para esse eixo, os profissionais informaram que ela ocorre principalmente para o providenciamento/regularização da documentação e estadia do migrante ou nas situações de violações de direitos desse segmento social:

Então tem algumas instituições que nos dão o suporte, como a polícia federal que eu me esqueci de dizer que é uma parceria que a gente tem, que a gente pode encaminhar direto para conseguir as documentações e regularização de estadia (PROFISSIONAL 02)

A primeira é a questão da documentação. Faz todo o processo, solicitação de refúgio, renovação de passaporte, solicitação de reunião familiar, visto temporário e visto permanente junto à polícia federal. [...] Além disso, a gente encaminha quando tem violação de direitos ou questões que tem que ser judicializadas. E nos últimos anos nós começamos a ter o apoio da defensoria pública da união, isso foi uma mudança que vou analisar depois (PROFISSIONAL 01)

Então por exemplo, eu ajudei a criar diversas associações de migrantes e quando eles iam reconhecer a firma no cartório, eles diziam: tu não pode, porque tu não tem visto permanente. O que nós fizemos? Recorremos ao

⁸¹ O Poder Judiciário tem a missão de “[...] perante a sociedade, prestar a tutela jurisdicional, a todos e a cada um, indistintamente, conforme garantida na Constituição e nas leis, distribuindo justiça de modo útil e a tempo” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL, 2019), dessa maneira, ele tem o papel de defender a sociedade com base no previsto nas leis do país.

⁸² O Ministério Público é o “guardião da ordem jurídica e do regime democrático, tem o dever de trabalhar para que os interesses sociais e individuais indisponíveis sejam defendidos” (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2005, p. 21). Dessa maneira, a ele cabe a defesa e a garantia dos interesses sociais e dos direitos individuais e coletivos da sociedade (na área criminal e não criminal), de modo a transformar a realidade e proteger os direitos fundamentais dos sujeitos, através da fiscalização de entidades provedoras das políticas públicas e da intervenção em situações violadoras de direitos. Dentro da atuação do Ministério Público com a população migrante, destaca-se o Federal, que tem como objetivo de atuar “como fiscal da lei, mas tem atuação também nas áreas cível, criminal e eleitoral. [...] O MPF também age preventivamente, extrajudicialmente, quando atua por meio de recomendações, audiências públicas e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC)” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019, sem página).

⁸³ A Defensoria Pública é o órgão que visa oferecer assistência jurídica gratuita para as pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade econômica, social ou jurídica, da qual impossibilita o custeio das despesas jurídicas. Tem como base “[...] oferecer a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita” (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019, sem página).

⁸⁴ As Polícias Cíveis e Militares têm o papel de defender e promover a segurança pública da população. Todavia, dentro de suas esferas, possuem diferentes tipos de ações.

⁸⁵ “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA, 1990, art. 131).

judiciário federal. Parecia coisa pequena, mas eles (os migrantes) se desestimulavam a construir nucleação e defesa da categoria deles, porque onde eles iam trancava (PROFISSIONAL 01)

Como apontado, identifica-se, primeiramente, a recente articulação entre os eixos da promoção e controle social com o da defesa. Contudo, por ela ocorrer a pouco tempo, geram-se questionamentos, sobre: quais são as razões do histórico afastamento dos órgãos e instituições do eixo de defesa dos demais eixos do sistema de garantia de direitos? Mesmo sem uma conclusão, avalia-se, por exemplo, que essa questão pode estar relacionada à própria densidade de poder que existe na rede do município, onde as instituições da defesa são identificadas como autocentradas e detentoras de maior poder, o que prejudica ou impacta na horizontalidade do trabalho coletivo dentro do sistema de garantia de direitos.

Outro ponto de destaque exposto nas entrevistas é o encaminhamento da rede para o judiciário a fim de judicializar o processo nos casos em que há dificuldades para o acesso às documentações do migrante. De acordo com Aginsky e Alencastro (2006), a judicialização tem se tornado algo cada vez mais presente na realidade brasileira, com a transferência da responsabilidade ao judiciário no providenciamento de respostas às expressões da questão social. Tal desdobramento é um dos reflexos da frágil proteção do Estado e da precariedade das políticas públicas no atendimento das demandas e necessidades da população, onde acerta para:

[...] a tendência em curso de judicialização da questão social, ao transferir para um poder estatal, no caso o Judiciário, a responsabilidade de atendimento, via de regra individual, das demandas populares – coletivas e estruturais, nas quais se refratam as mudanças do mundo do trabalho e as expressões do agravamento da questão social – ao invés de fortalecer a perspectiva de garantia de direitos positivados, pode contribuir para a desresponsabilização do Estado, sobretudo dos Poderes Legislativo e Executivo, com a efetivação destes direitos, através das políticas públicas (AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006, p. 25).

Desse modo, a judicialização pode representar a garantia de direitos, mas também, o distanciamento de sua efetividade e concreticidade, pois, ao retirar ou enfraquecer a responsabilidade dos poderes legislativos e executivos na formulação e aplicabilidade das políticas públicas, interfere no acesso a direitos da população.

Entre os movimentos positivos que têm sido realizados pelo eixo de defesa de direitos, salienta-se, como exemplo, o projeto “Atuação em rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiori-

zação de refugiados e migrantes no Brasil” desenvolvido pelo Ministério Público Federal, que tem como foco “fomentar a discussão em torno da necessidade de se estabelecer políticas locais de acolhimento, abrigamento e integração para refugiados e migrantes” (ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2019, sem página)⁸⁶. Tal projeto já percorreu 12 capitais do país, incluindo a cidade de Porto Alegre. Em Porto Alegre, foram realizadas oficinas voltadas:

[...] para integrantes de comitês de refugiados e migrantes; comitês de acolhida; grupos de trabalho sobre empregabilidade; gestores e equipes de abrigos; servidores públicos; e organizações da sociedade civil envolvidas no acolhimento, no abrigamento e na integração de refugiados e migrantes (ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2019, sem página)⁸⁷.

Como resultado, **o evento elaborou um material com base nas próprias sugestões dos participantes, apontando possíveis estratégias de encaminhamento para a melhoria dos serviços, mecanismos legais e demais questões no intuito de assegurar os direitos da população migrante, a partir dos tópicos: o que podemos fazer juntos, como e por quem?**. Entre as propostas, destaca-se: 1) A criação de uma rede de operacionalizadores (com a participação de todo o sistema de garantia de direitos), que possibilite a articulação e criação de mapeamento da rede, espaços de discussão, eventos, apoio psicológico ao migrante, divulgação online dos serviços da rede; 2) Implantação de projetos vinculados à raça/gênero; 3) Expansão e incentivo a pesquisas sobre a temática das migrações; 4) Criação de cooperativas para a assistência emergencial dos migrantes, a partir da criação de um fundo jurídico e apoio jurídico; 5) Atividades de integração, com a participação de toda a sociedade civil e a disseminação de informações via mídias sociais; 6) Expansão dos serviços do município, fortalecendo os eixos; 7) Estabelecer maior organização de controle, participação e exigência do Estado na efetividade e efetuação na temática das migrações; dentro outras questões (ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2019, sem página)⁸⁸.

⁸⁶ Disponível em <http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/projeto>. Acesso em novembro de 2019

⁸⁷ Idem

⁸⁸ Idem

Ademais, dentro do eixo de defesa, verificou-se **a articulação entre alguns conselhos tutelares de Porto Alegre e as instituições da sociedade civil para a capacitação dos conselheiros**. Conforme apontado pelo profissional, tal movimento tem promovido a aproximação dos profissionais sobre a realidade cultural dos migrantes e a discussão sobre possíveis estratégias de intervenção junto às famílias nas situações de violência, visando a proteção das crianças e adolescentes:

[...] inclusive conseguimos trabalhar dois dias com turmas do serviço social, com os conselheiros tutelares... porque a nós interessa os conselhos tutelares porque existe uma cultura de violência que eles trazem, principalmente os haitianos. Dar um tapa na mulher ou na criança é normal para eles, então esses caras são mais próximos e podem resolver ou encaminhar para nós e nós encaminhamos para a frente. São culturas diferentes... (PROFISSIONAL 01)

Considera-se extremamente importante a aproximação das instituições que compõem a defesa na temática das migrações, sendo essencial para a garantia de direitos dos migrantes. Entretanto, segundo relatado pelo entrevistado, **dentro desse eixo ainda se vislumbram processos de violação de direitos por parte de um dos serviços que mais tem proximidade com os imigrantes e refugiados: a polícia civil**.

[...] se vocês têm acompanhado as notícias dos últimos dias a violência para essa população é gigantesca, da abordagem da guarda municipal e da Brigada Militar (PROFISSIONAL 03).

Entende-se que a postura violenta do Estado, praticada nesse caso pela política, é reflexo de uma ideia criminalizada e punitivista da migração que identifica esses sujeitos como possíveis “inimigos” ou “perigos” da sociedade e do Estado. Dentro dessa relação de alteridade construída em torno da figura do migrante, Waldely et al. (2015, p. 241) citam que:

Os Estados operam suas relações com os fluxos migratórios com base em práticas de classificação de deslocamentos e de adequação dos sujeitos. A identificação do perigo e da oportunidade nos deslocamentos é exercida menos por meio da burocracia e mais por um conjunto de práticas institucionais e cotidianas de diferenciação, classificação e hierarquização. No Brasil, essas práticas podem ser encontradas no tratamento abusivo dispensado aos migrantes na Polícia Federal; nas discriminações sofridas pelos migrantes e refugiados negros durante o surto de Ebola; na dificuldade de encontrarem trabalho digno onde não sejam severamente explorados; no tom em que a grande mídia aborda temas de migração e refúgio; nos critérios de elegibilidade para refúgio, etc.

Assim, a violência do Estado, que também se configura como uma prática envolta na ideia de segurança nacional, é realizada de diferentes maneiras e configurações pelas instituições, como forma de reforçar a repressão, segregação e violação dos migrantes na sociedade. Destaca-se que, dentro desse contexto, que o entrevistado referiu que, **como forma de superação e enfrentamento de tal questão, os fóruns específicos da temática das migrações vêm articulação junto à população migrante a fim de relatarem e denunciarem as práticas de violência que vem sofrendo por parte das instituições de segurança pública, de modo que eles, em conjunto com os demais integrantes do fórum, encontrem soluções duradoras e protetivas:**

[...] Então como fórum resolvemos chamar às associações, ouvir os o que eles têm para nos relatar da prática da guarda municipal, pra daí incidir junto à Secretaria Estadual de Segurança Pública e aos agentes da Guarda Municipal (PROFISSIONAL 03).

Enxerga-se a violência exercida pela polícia e demais instituições como uma ação extremamente grave e violadora dos direitos dos migrantes e, por conta disso, a articulação realizada pelos fóruns para o enfrentamento é reconhecida como positiva. Entende-se necessária a maior divulgação dessas ações e a necessidade de haver uma mobilização da sociedade para a resistência frente aos processos violadores vivenciados cotidianamente pelos migrantes.

Além disso, destaca-se, dentro do eixo da defesa, como positivos os movimentos que vêm sendo realizados na articulação com as demais instituições do sistema de garantia de direitos, como a realização de eventos e capacitações. Salienta-se que ademais dos tópicos já referidos sobre a rede de serviços, os entrevistados trouxeram outros desafios e possibilidades vinculadas à garantia de direitos, que são apresentados no cotidiano de trabalho com a população migrante, e que serão abordados a seguir.

Em relação às outras dificuldades elencadas pelos profissionais, um dos assuntos referidos diz respeito ao **desconhecimento e afastamento por parte da esfera federal na realidade dos migrantes, as legislações existentes e quais direitos que o migrante tem acesso**. Conforme exposto pelo entrevistado, isso pode estar relacionado à desarticulação e falta de compartilhamento de informações rela-

tivas ao trabalho que vem sendo realizado por cada município e estado com os refugiados e imigrantes. **Como forma de enfrentamento e superação desse obstáculo, as organizações da sociedade civil se articularam com as instituições federais e promoveram oficinas voltadas para a orientação e capacitação desses profissionais:**

Quando começamos a entrevistar o servidor da linha de frente ou aquele que está em Brasília, nós descobrimos uma dicotomia fantástica, ou seja, aqui em cima eles diziam: “mas por que vocês estão procurando isso? A constituição ou a norma tal aceita isso”, e aí aqui em baixo, digamos que de 30, uns 4 ou 5 sabiam disso e nós orientaram. Então o que a gente fez, mudou o discurso. Trouxemos gente de Brasília que tinha essa percepção e começamos a debater com o pessoal da linha de frente, porque são eles que sabem. Um migrante não pode, então não fechava, eles nunca conseguiam... problemas práticos do dia a dia. Esses caras (da ponta) não resolviam e os de cima não ficavam sabendo. Então de 2010 à 2014 foi uma luta para posicionamento dentro da região, nós sendo esclarecidos e nós sendo esclarecedores (PROFISSIONAL 01)

A fala desse entrevistado retoma a ideia da importância da intersetorialidade entre os serviços, o que vai muito além do âmbito apenas municipal, mas que se refere a todas as esferas administrativas de governo. Entende-se que é por meio dessa intersetorialidade que serão possibilitadas as aproximações às demandas e necessidades dos migrantes, abrindo horizontes para o planejamento entre os níveis municipais, estaduais e federais na temática das migrações, além de concretizar os direitos já garantidos. Desse modo, salienta-se como extremamente importante a estratégia adotada de diálogo e capacitação entre as esferas, frente aos desafios cotidianos da fragmentação dos serviços, políticas e legislações vigentes.

Outro desafio acenado pelos profissionais está na **dicotomia entre o que está exposto em lei e a sua aplicabilidade**. De acordo com os entrevistados, um dos pontos que intercedem para a continuidade desse processo contraditório da lei está no escasso conhecimento dos migrantes sobre os seus direitos e as legislações existentes no país, pois isso contribui para sua precária articulação na exigência e cobrança do Estado no cumprimento dos mecanismos legais:

Que nem quando ela disse antes, o que na lei está escrito muito lindamente, mas que não acontece, então o grande desafio está na concretização do que está escrito lá e cada vez mais às pessoas tenham conhecimentos do que está escrito lá e os próprios refugiados também ter conhecimento dos direitos deles (PROFISSIONAL 05)

Como já discutido previamente, os direitos humanos são fruto de processos históricos de lutas e, embora alguns desses direitos já estejam presentes em dispositivos legais, por conta dos diversos impasses que há na sociedade do capital, a existência em aparelhos legais não significa, de fato, a sua concretude. Por isso, salienta-se a importância do acesso à população ao conhecimento de quais legislações e demais mecanismos existem para a promoção e garantia de seus direitos, e a quais locais ou instituições devem recorrer quando houver a violação de seus direitos. Soma-se a isso a importância do controle social constante da população na fiscalização e reivindicação de seus direitos difusos e coletivos, de modo a exigir a concretude do que está previsto em legislação.

Outro ponto elencado novamente pelos entrevistados foi o aspecto da carência das equipes do Estado na atuação com os migrantes, porém, as falas se dirigem explicitamente para o órgão do **CONARE**. Segundo o participante, **tal instituição não possui infraestrutura suficiente para a abrangência de demandas dos migrantes no contexto brasileiro:**

[...] temos uma deficiência, mais uma deficiência no nosso país que, embora a gente tenha uma legislação, a lei, às palavras escritas sejam fortes e reconhecidas internacionalmente, nós temos uma deficiência de capacidade técnica, nosso conare ele é minúsculo, ele tem uma equipe minúscula, troca o tempo todo, e é uma estratégia de governo de não conceder, então é uma maneira de barrar que as coisas aconteçam (PROFISSIONAL 03).

De acordo com o entrevistado, isso ocorre pelo desinteresse do governo na resolução e garantia de direitos da população migrante. Como já mencionado, os dispositivos e instituições legais também sofrem interferências dos interesses de quem está no comando de cada esfera de governo, refletindo no próprio trabalho dos serviços e nos recursos destinados para atender as demandas da população. Por esse motivo, retoma-se a ideia da necessidade do controle social e das reivindicações de resistência para a garantia de direitos e para agilidade na resolução das questões dos migrantes.

Os entrevistados apontaram também para o **obstáculo da burocracia que existe no preenchimento dos documentos eletrônicos** que interferem negativamente na demora ou impossibilidade do ingresso do migrante nas políticas públicas e/ou para a solicitação em vagas de emprego:

[...] Quando a gente encaminhava para fazer o cadastro do sus, tinha um quesito que perguntava “onde você votou na última eleição”. Um migrante não pode, então não fechava, eles nunca conseguiam... problemas práticos do dia a dia. (PROFISSIONAL 01)

[...] temos uma outra questão referente ao trabalho o protocolo de Refúgio e de solicitação de refúgio, não tem o número era RNM e agora é CRNM, não tem esse número, então não entra no esocial, quando a empresa vai cadastrar esse funcionário como ele tem a solicitação de refúgio, o número do protocolo e 080740. 2018 - 64, não entra no e social, então a empresa está pronta para contratar aquele funcionário, e quando vai cadastrar não consegue (PROFISSIONAL 04).

[...] é uma discussão que a gente tem agora nos fóruns é que alguns sistemas de RH eles pedem obrigatoriamente o número da identidade e aquele número do protocolo não cabe naquele campo do sistema do departamento do pessoal, então alguns não conseguem avançar no sistema porque trava, apesar do e social não pedir isso, dizer que pode deixar em branco o campo quando é o solicitante de refúgio, muitos sistemas das empresas pedem obrigatoriamente, ai o cara não consegue colocar no próprio sistema da empresa e ai diz que entrou e não ta conseguindo, que a empresa não ta conseguindo alterar o sistema e que daí não vai conseguir contratar. Então a desinformação sobre a validade de solicitação de refúgio e o problema de software das empresas de recursos humanos que não conseguem cadastrar o número no protocolo, são uma das dificuldades do solicitante de refúgio (PROFISSIONAL 02)

Entende-se como necessária a revisão das plataformas eletrônicas, de modo a serem reconstruídas com base nos documentos que são fornecidos aos migrantes no país, uma vez que tal situação o prejudica em diversos momentos. De acordo com os entrevistados, a dificuldade de preenchimento dos dados eletrônicos também está interligada à **demora na validação da documentação do migrante**, que atrapalha no seu acesso a direitos, na inserção no mercado de trabalho, na solicitação de reunião familiar, entre outras questões, que geram, além do contexto de vulnerabilidade, dificuldades de inserção social e problemas emocionais no imigrante e refugiado:

A dificuldade de regularizar a documentação...Por exemplo, o consulado haitiano as vezes demora mais de seis meses para renovar o passaporte e se o cara ta empregado e o passaporte ta vencido, da problema (PROFISSIONAL 01)

a demora para a reunião familiar, que só é possível com o visto permanente, o que gera angústia, saudade, depressão... (PROFISSIONAL 01)

[...] do trabalho por causa dessas coisas que eles precisam regularizar e as vezes tem uma certa dificuldade, no primeiro momento eles não tem carteira de trabalho, não conseguem ter acesso direito (PROFISSIONAL 02).

Dentro da questão burocrática da documentação, o entrevistado referiu sobre outro **obstáculo. Neste caso, a revalidação do diploma do migrante, pois o processo é demorado e demasiadamente oneroso.** Além disso, devido às diferenças de ensino entre os países, não é garantido que o migrante conseguirá a revalidação, o que interfere no exercício de sua profissão:

A revalidação do diploma, que saiu uma pesquisa que diz que mais de 30% dos migrantes são do ensino superior, e é um custo elevadíssimo e tem certas categorias que exigem mais de 50 disciplinas e aí eles precisam fazer várias na universidade (PROFISSIONAL 01)

[...] da revalidação do diploma para que eles também tem nível superior, é um processo bem burocrático e caro, tem uma taxa bem cara e é um processo que leva as vezes de seis a um ano, e as vezes dependendo eles nem conseguem, eles tem que cursar, fazer matérias, provas, então para quem é refugiado isso é bem complicado. Para uma pessoa migrante, que vem em situação de refúgio, isso é muito mais (PROFISSIONAL 02)

Um dos fatores que interfere diretamente no valor exacerbado da validação do diploma é a tradução do documento. Como forma de reverter essa situação, **sugere-se a implementação de um programa de governo, em parceria com instituições e escolas de idiomas das cidades, que possibilite o desconto ou isenção na tradução dos documentos dos migrantes.** Entende-se que, além de garantir o direito de acesso ao seu documento e de exercer a sua atividade no Brasil, isso promoveria o contato e interação da comunidade com os migrantes.

O entrevistado 03 também relata, para além das questões já citadas, sobre pontos positivos e estratégias utilizadas para a superação dos desafios cotidianos. Um dos pontos trazidos, por exemplo, está relacionado ao trabalho realizado de sensibilização das comunidades que recebem os migrantes:

Essa questão da comunidade local e da comunidade de acolhida, é uma das frentes do ACNUR para este ano, que é trabalhar com as pessoas que residem nos locais que vão receber os migrantes no sentido delas já se apropriaram sobre o refugiado e tentar diminuir essa dificuldade. Porque mesmo, é um tiro no pé, estão em Canoas, estão em cachoeirinha, estão se espalhando pelos municípios, mas a informação que chegou aqui é ruim, que não é bom, e a gente sabe que tem muitas pessoas dessa primeira leva da interiorização que tem ensino superior, não são pessoas que vieram sem um estudo, mas que podem contribuir muito no nosso país, só que a gente não dá abertura, a gente tem preconceito e a mídia no Brasil não apoia, pelo contrário ela só negativa a imagem (PROFISSIONAL 03)

E outra coisa, assim, que é desafio mas que é que agora me remeteu, existe uma nova novela chamada órfãos da terra, a gente não consegue assistir, então já é ruim porque eu também não consigo ver o que está chegando

de informação para as pessoas. Mas a novela é uma estratégia do ACNUR, trazer essa sensibilização, na verdade foi um pedido do ACNUR, junto a toda equipe da ONU para se produzir uma novela no tema do Refúgio. [...] É, então é uma ferramenta, porque a novela chega muito forte em tudo, em todos os locais, para entender os brasileiros têm que atender as novelas também, a gente não pode ter preconceito com novela porque é um retrato do que tá acontecendo (PROFISSIONAL 03).

A gente vai promover o seminário no final do ano de Novembro, muito provavelmente na feira do livro para trazer esse impacto no momento que cidade se reúne para ter interlocução cultural, aprendizados, a gente quer trazer mais imigrantes para esse seminário, porque que nós normalmente falamos deles, mas nós não participamos ativamente como ouvintes daquilo que eles têm para relatar, e esse trabalho de ouvinte é o trabalho que as gurias fazem no local que eles estão sediados, nos abrigos, nas residências, então elas sim tem relato do que os imigrantes podem contar, mas elas não são os imigrantes (PROFISSIONAL 03)

Destaca-se como extremamente importantes e necessários os movimentos realizados para a conscientização da sociedade e da comunidade que receberá/recebeu os migrantes, pois se entende que tal ação possibilita a superação e enfrentamento de visões preconceituosas e xenofóbicas do migrante, além de trabalhar aspectos do multiculturalismo e de auxílio à inserção social do migrante na nova localidade. Sá e Silva (2016) destacam que quando se carece de conscientização, reflexão e preparação da comunidade na acolhida dos migrantes, pode-se haver um efeito negativo na vida dos migrantes, contribuindo, assim, na perseverança de novas e velhas violações de direitos à essa população.

Outro elemento exposto pelos entrevistados diz respeito ao trabalho que vem sendo realizado por uma das instituições da sociedade civil no monitoramento sobre a situação das migrações:

Sim, o programa agora de reassentamento, a gente tem um monitoramento mais forte assim, por ser o primeiro programa orçamento da União, por que a legislação brasileira pede outros monitoramentos específicos, por exemplo, na chegada dos refugiados a gente no primeiro mês da acolhida estabeleceu um plano de integração, que é o mesmo que as gurias já desenvolviam com todas as outras nacionalidades que são atendidas. O que é esse plano de integração e o que que a gente precisa enviar para secretaria Nacional de Justiça, é: quais as expectativas das pessoas, quais os equipamentos que elas vão ter acesso, seja hospital, seja CRAS, CREAS, escola, quais as referências que eles terão para se integrar e como vai ser nosso trabalho junto com a população local e aos reassentados, também de documentos, todos os documentos que são produzidos para além de monitoramento, que existe esse monitoramento quantitativo, mas também o monitoramento qualitativo, ele faz parte de plataformas do ACNUR e da OIM, para prospecção de recursos internacionais. Não adianta falar que existe uma situação emergencial, é preciso quantificar para que lá em Genebra, no escritório oficial do ACNUR, se faça a gestão de quanto vai ser enviado para

América Latina, quais são os programas que serão atendidos. Então, a gente participa de algumas reuniões de planejamento” (PROFISSIONAL 03).

Observa-se o monitoramento como uma ferramenta extremamente importante para diversas garantias de direitos dos migrantes. Em primeiro lugar, tal questão possibilita traçar um perfil dos migrantes que se tem no município/estado/país, de modo a auxiliar na identificação de suas demandas, necessidades e demais pontos que podem auxiliar no reconhecimento do sistema de garantia de direitos à essa população, a fim de se organizar planos de ação e pontos estratégicos de intervenção para a garantia de direitos desses sujeitos. Também permite conhecer a rede de serviços que há dentro do sistema de garantia de direitos dos migrantes, a fim de se trabalhar de forma intersetorial. Além do fato de que possibilita o recebimento de recursos internacionais que auxiliam no trabalho com os migrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação objetivou analisar como vem se constituído o sistema de garantia dos direitos humanos à população migrante na cidade de Porto Alegre, a fim de se identificar os desafios e as possibilidades para a efetivação e a defesa dos direitos humanos desse segmento social. Antes de se adentrar na discussão dos resultados dos objetivos, com base na análise documental e nas sucessivas aproximações à teoria, que promoveram o aprofundamento às interpretações da temática das migrações, é possível apontar algumas questões.

Primeiramente, no que diz respeito aos direitos humanos, verificou-se que, embora a concepção contemporânea aponte para uma perspectiva universal e indivisível, as contradições que permeiam a conjuntura societária têm desencadeado diversos motivos que dificultam a materialização da promoção e proteção plena e digna desses direitos para a população migrante. Dentre esses fatores, como discutido previamente, destaca-se, principalmente: a formação sócio histórica da sociedade sob o viés do capitalismo que, para o atendimento de interesses e manutenção do equilíbrio desse ideário do capital, necessita promover e reproduzir processos de desigualdades sociais e violações de direitos; a prevalência da participação das grandes potências mundiais, incluindo a maioria dos países europeus na tomada de decisões e na estipulação dos mecanismos legais, desvinculando-se da realidade e demandas dos países considerados periféricos; a dificuldade de se chegar a um consenso universal que possibilite um universalismo de confluência entre povos e culturas; o enfraquecimento dos modelos de bem-estar social; e a própria precariedade e esvaziamento dos espaços de controle e participação social na reivindicação dos direitos. Tais elementos impactam negativamente e diretamente nos níveis de proteção social destinados às populações em geral, incluindo o segmento de migrantes. Porém, ainda que sejam identificados tais obstáculos, sempre é importante lembrar que os direitos humanos, por serem resultados de processos de luta e, por estarem inseridos no campo de conflitos de interesses, possuem a sua identidade maleável, ou seja, são passíveis de constante construção e reconstrução. Por isso, podem apresentar possibilidades para novos horizontes de resistência frente aos desafios que os atingem.

No que tange especificamente ao sistema internacional de garantia de direitos à população migrante, identificou-se para os forçados que, embora esse tenha tido

conquistas positivas nos mecanismos legais, os documentos de referência do ACNUR para o fornecimento do status de refúgio (Estatuto do Refugiado e Apátrida de 1954 e o Protocolo de 1967) ainda permanecem desvinculados da realidade vivenciada por vários deslocados involuntários não são reconhecidos formalmente. A falta do reconhecimento legal de indivíduos refugiados por motivos de grave e generalizadas violações de direitos, e por situações ambientais e econômicas, que também colocam risco às suas vidas, resulta na (des)proteção, no fortalecimento de violações de direitos e na própria invisibilidade das demandas e necessidades desse segmento.

No Brasil, identifica-se um avanço nos termos legais do conceito de refúgio, estando, inclusive, ampliada a proteção para os indivíduos com graves e generalizadas violações de direitos, assegurado pela Lei nº 9.474/1997. Todavia, verificou-se que, na prática, há alguns obstáculos para o reconhecimento dos direitos já garantidos por esses indivíduos, como é caso dos venezuelanos e dos haitianos. Embora estejam dentro dos critérios para o recebimento do status de refúgio devido ao contexto de seus países, grande parte destes cidadãos tiveram as suas solicitações negadas pelo CONARE, o que representa uma negligência e até falta de responsabilização desse Comitê.

Outra questão que merece ser ressaltada são as ações desenvolvidas pelo Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil que, conforme os depoimentos dos profissionais entrevistados, possui uma equipe técnica preparada para atender as particularidades dos refugiados. Considera-se tal programa extremamente importante e fundamental para a inserção social desses indivíduos na comunidade brasileira, todavia, é preocupante a ideia de que ele seja desenvolvido somente por entidades da sociedade civil e com o apoio de recursos de organizações não governamentais internacionais, tendo a coparticipação do Estado mediante a articulação dos profissionais do programa com as políticas e serviços estatais. A falta de uma política pública que garanta a aplicabilidade desse programa no Brasil reforça a provisoriedade desse direito, já que não o garante. E, dentro desse contexto, verifica-se a própria (des) responsabilização do Estado para a proteção integral desses indivíduos no país, deixando-a sob cargo maior de outras instituições.

Mediante as pressões populares, as denúncias de violação de direitos e as situações de emergência instauradas em alguns locais do país devido ao alto índice de crescimento de migrantes, observa-se que, no Brasil, foram decretadas algumas

ações para o provimento de respostas às demandas dos migrantes involuntários não reconhecidos. Nesse aspecto, ressalta-se a liberação de visto permanente para os haitianos; a implementação do programa de interiorização de venezuelanos; e a operação acolhida. Ainda que importantes e necessárias para aquele momento, avalia-se que essas medidas foram parcialmente eficientes, uma vez que reforçaram/reforçam ações pontuais, focalizadas, fragmentadas e desrespeitam direitos já garantidos. Nisso, também se observou o aumento de ações de entidades não governamentais para o atendimento das necessidades dos migrantes, representando, novamente, a (des) responsabilização do Estado com esse segmento.

Já para os migrantes considerados como espontâneos, verificou-se uma situação extremamente preocupante no que tange à sua (des) proteção internacional, pois prevalecem as soberanias nacionais na escolha ou não da formulação de legislações referentes a essa população, não havendo um documento que estabeleça o consenso internacional sobre os direitos dos imigrantes. Ainda que se identifique conquistas significativas a partir da existência da Declaração de Nova Iorque e do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, entende-se que internacionalmente esses documentos não dão conta da complexidade e das demandas particulares desse segmento. Nessa conjuntura, avalia-se que a ausência de um universalismo de confluência dos países sobre a questão dos imigrantes possibilita um grande obstáculo para a garantia de seus direitos, reforçando a invisibilidade, despreocupação e o desinteresse global com esse segmento.

Ainda que se tenha esse contexto internacional, no Brasil observa-se um crescimento da visibilidade à temática dos migrantes, tendo sido amplificada com a implementação da Lei nº 13.445/2017 (Lei da Migração), que revoga o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Tal legislação foi extremamente importante, tanto para os migrantes forçados como os espontâneos, já que buscou a superação de ações que vinham sendo realizadas para o tratamento de suas demandas em uma perspectiva de integralidade, promoção e proteção dos direitos humanos. Além disso, posteriormente à sua aplicação, uma série de outros dispositivos foi criada, os quais garantem a proteção dos migrantes e definem os seus direitos e deveres na sociedade brasileira. Entretanto, não se sabe determinar se a sua existência promoveu de forma prática a proteção para todos os imigrantes. Embora tenha sido positiva a Lei da Migração, observa-se que, com a instauração de seus vetos, ela ainda não ultrapassou por completo a visão de segurança nacional, de preconceito ao migrante, de a-

tendimento aos interesses socioeconômicos do país e de proteção específica ao trabalhador nacional, o que demonstra os seus limites frente às possibilidades de amplitude de direitos dos migrantes. Destaca-se, também como preocupante a posição contrária do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, o que mostra certa falta de interesse do governo na temática das migrações.

Em relação aos objetivos específicos da pesquisa, é possível trazer questões que dizem respeito aos seus resultados. Sobre o primeiro objetivo específico da pesquisa, referente à identificação de como se configuram as violações de direitos humanos dos migrantes, foi possível verificar que elas se apresentam de diversas formas na realidade global e local. Desse modo, identifica-se a perseverança do preconceito, da xenofobia, do racismo, da violência do Estado e da sociedade, a falta de acesso a bens materiais e imateriais necessários para a sobrevivência, a permanência em situações de extrema vulnerabilidade e risco social, entre outras, que dificultam ou impedem que o migrante tenha uma vida digna tanto nos seus territórios, durante o caminho percorrido para se estabelecer em uma nova localidade e nos locais de “acolhida”.

No que tange ao segundo objetivo específico, que visa mapear os programas e as ações realizadas por entidades do Estado e da sociedade civil nos eixos da defesa, promoção e controle social dos direitos humanos dos migrantes em Porto Alegre, verifica-se que a sociedade civil segue como principal referência no planejamento e efetuação dos programas e ações desenvolvidos para os migrantes na cidade de Porto Alegre. Avalia-se que essa situação se deve, principalmente, pela falta de interesse do município na pauta das migrações, pelo desmonte das políticas públicas, pela insuficiência dos serviços com a falta de recursos humanos, financeiros e de infraestrutura para o atendimento de todas as demandas da população, entre outros elementos. Ressalta-se que tais questões serão retomadas na discussão do terceiro objetivo.

Sobre os programas e ações desenvolvidos, foi possível verificar que a cidade de Porto Alegre participa do Programa de Reassentamento de Refugiados, bem como que o Rio Grande do Sul possui cidades de referência para o recebimento de venezuelanos que estão sendo acompanhados pelo programa de interiorização. Destaca-se que, embora esses programas sejam importantes e necessários na atual conjuntura, por estarem vinculados principalmente à sociedade civil, com parceria entre o Estado e o ACNUR, realizam a garantia dos direitos através da ajuda huma-

nitária, mostrando a precariedade e dificuldade dos mecanismos públicos para o provimento de programas de caráter continuado para a proteção dessa população.

Além desses projetos elencados, também se identificam outras ações da sociedade civil na cidade de Porto Alegre na realização de seu trabalho junto aos migrantes, como é o caso das assessorias jurídicas gratuitas, atividades de conscientização da sociedade com a temática das migrações, oficinas de capacitação profissional para a rede de serviços de Porto Alegre e para os migrantes, programa específico para os venezuelanos, entre outros.

Ademais, no que diz respeito aos programas e ações desenvolvidos pelo Estado, observa-se que ainda não há planejamentos consolidados. Desse modo, são desenvolvidas atividades a partir da própria demanda da realidade cotidiana. Todavia, nota-se um esforço recente da rede (principalmente entre a política de assistência social, saúde e educação) para a construção de um planejamento constante de atendimento dos migrantes, principalmente para a população venezuelana. Mesmo que necessário e importante esse movimento, ressalta-se que tal planejamento deveria ser proposto para todos os segmentos dos migrantes, de forma a ampliar o atendimento, proteção e garantia de direitos a esse segmento social. Entre os programas e atividades relatados pelos participantes da pesquisa, além do acompanhamento já feito pelos serviços com os migrantes, salientam-se as oficinas realizadas pela política da assistência social para a inserção social desses sujeitos e os eventos promovidos pelo Ministério Público Federal para a capacitação e articulação entre os serviços.

Sobre o terceiro objetivo específico, o qual envolve a identificação dos desafios e possibilidades para a garantia dos direitos humanos à população migrante, no âmbito nacional e local, é possível verificar que mesmo que o Brasil tenha vivido avanços importantes na garantia e efetivação dos direitos para esse segmento, ainda existem barreiras burocráticas documentais, sociais, culturais e econômicas; o retorno de posicionamentos com traços fascistas do Estado e da sociedade na temática das migrações; a insuficiência de políticas públicas e ações para o atendimento das demandas dessa população; e o desinteresse do Estado na resolução dessas questões. Todos esses elementos refletem direta e negativamente nos níveis de proteção recebidos para os migrantes e na continuidade de seus processos de violações de direitos. Além disso, observa-se que, embora a legislação do país reconheça os deslocados involuntários por motivos de grave e generalizada violação de direitos (po-

dendo ser inclusive por questões ambientais e econômicas), há uma dificuldade na prática para o reconhecimento legal desses indivíduos, repercutindo no não fornecimento do status de refúgio. Todos esses itens elencados demonstram o caráter contraditório do sistema de garantia de direitos, porém, revela também o campo de possibilidades de mudança a partir da luta pelos direitos humanos.

Nesse sentido, a partir dos relatos dos profissionais inseridos no sistema de garantia de direitos humanos, é possível traçar algumas questões importantes, que interferem diretamente na possibilidade ou dificuldade de garantia dos direitos dos migrantes. Verifica-se que, atualmente, o conjunto de serviços e ações realizados pela rede pública de Porto Alegre não é suficiente para o atendimento de todas as demandas e necessidades complexas da população migrante, principalmente devido à precarização e esgotamento que vem sofrendo as políticas públicas. Tal contexto de desmonte das políticas públicas implica no chamamento e o crescimento das organizações da sociedade civil para o provimento de ações, especialmente para a população migrante.

Desse modo, dentro da conjuntura de (des) responsabilização do Estado, verifica-se a persistência de algumas barreiras na garantia de direitos dos migrantes, através da:

- fragilidade da gestão territorial das políticas (principalmente da assistência social);
- precária condição estrutural dos serviços do município de Porto Alegre para o atendimento desse segmento, em destaque, os abrigos e albergues;
- dificuldade de planejamento interventivo e articulado entre os serviços do município e com as demais instâncias (Estadual e Federal);
- dificuldade da superação da fragmentação entre os serviços, principalmente pelos desafios diários na realização da intersetorialidade;
- fragilidade, insuficiência ou inexistência de capacitação dos profissionais, devido a parca existência de manuais e cursos profissionalizantes que auxiliem na melhoria da qualidade e capacidade teórico-prática das equipes para o atendimento de migrantes. Destaca-se que tal questão implica também na perseverança de barreiras linguísticas (o que dificulta na realização de atendimentos, orientações, acompanhamento e encaminhamento), de distanciamento dos profissionais à realidade dos migrantes e na reprodução de discursos e ações preconceituosas, que dificultam e até violam outros direitos dos migrantes;

- dificuldade na realização de atividades da rede com a comunidade local que proporcione a superação e enfrentamento de atitudes preconceituosas e exclusivas dos migrantes;
- necessidade da judicialização de processos para a garantia de direitos dos migrantes;
- do adoecimento da saúde dos trabalhadores envolvidos com a proteção social da população migrante, em razão da precarização das políticas públicas e das condições de trabalho, o que também dificulta e interfere diretamente no atendimento que será ofertado ao migrante;
- do aumento do chamamento da sociedade civil para o trabalho voluntário com migrantes, sem receber a devida orientação adequada;
- dificuldades de participação ativa dos migrantes no controle social;
- o afastamento, desconhecimento ou invisibilidade dos migrantes em alguns serviços;
- a dicotomia entre o que está exposto em lei e o que é garantido na prática;
- a insuficiência da infraestrutura do CONARE que comporte o número dos processos de solicitação de refúgio no país;
- as dificuldades para o fornecimento de documentos nos processos administrativos e demora/custo elevado na revalidação de diplomas;
- o fortalecimento da lógica do humanitarismo frente às questões migratórias, retirando a concepção da migração como um direito, uma vez que retoma a ideia de ações provisórias e desarticuladas para a solução das demandas dos migrantes.

Entende-se que todas essas questões geram a invisibilidade e a perseverança de suas violações de direitos dos migrantes, todavia, também demonstram caminhos de possibilidades e estratégias de resistência da rede frente a esses contextos. Entre elas, elenca-se, a partir do relato dos entrevistados, que:

- na ausência do Estado verifica-se o movimento das instituições (principalmente da sociedade civil) no acionamento e responsabilização do Estado no atendimento das demandas dos migrantes;
- a problematização e autocrítica dos serviços no reconhecimento dos desafios diários da intersectorialidade em Porto Alegre. Tal questão tem possibilitado a amplitude das articulações entre todos os serviços da rede dos sistemas de garantia de direi-

tos, principalmente por parte daqueles que participam do fórum de mobilidade humana;

- a criação de algumas estratégias pelos servidores do município para o enfrentamento da barreira linguística onde, para facilitar a comunicação com os migrantes, criou-se estratégias de identificação de profissionais da rede que tenham conhecimento do idioma dos migrantes e a criação de fichas com palavras-chaves em ambas as línguas;
- embora não formalizado ou institucionalizado o plano de intervenção da rede pública com os migrantes, observa-se a articulação de alguns serviços a fim de se planejar, em conjunto, pontos estratégicos de atuação;
- a articulação da rede pública com a sociedade civil, visando a capacitação dos profissionais no contexto das migrações;
- a organização de eventos que discutam e problematizem a temática das migrações;
- o fortalecimento e ampliação dos espaços de controle social.

Mediante todas as informações obtidas e coletadas na pesquisa, sugere-se como forma de promover a maior proteção e garantir os direitos dos migrantes, os seguintes elementos:

- A implementação de políticas públicas específicas para os migrantes, uma vez que essas legislações, em conjunto com as demais políticas públicas existentes, não têm possibilitado respostas satisfatórias às necessidades cotidianas. Tal instrumento deve ser dotado de ações afirmativas que reconheçam as demandas, o perfil, o contexto social das migrações, entre outros elementos;
- Instrumentos de monitoramento da população migrante no Brasil, de modo a se conhecer essa realidade para propor ações e, até mesmo, propor políticas públicas para esse segmento social;
- A implementação de um Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados pela prefeitura da cidade, com a presença de profissionais capacitados e demais recursos necessários para o atendimento das demandas dos migrantes. Nesse espaço, sugere-se, ainda, a contratação de migrantes para trabalharem no local;
- O fortalecimento e a implementação de um planejamento intersetorial organizado para os fluxos de atendimento dos migrantes;

- Fortalecimento dos espaços de controle social, reforçando a necessidade da participação ativa dos migrantes e dos serviços da rede do sistema de garantia de direitos;
- Capacitação dos profissionais de toda a rede do sistema de garantia de direitos à população migrante;
- A organizações da sociedade civil na articulação com as instituições federais e municipais para a promoção de oficinas voltadas para a orientação e capacitação desses profissionais;
- A ampliação do debate da temática, através de espaços da mídia, serviços comunitários, universidades, escolas e outros locais, visando a educação sobre a temática das migrações. Isso poderá auxiliar na maior visibilidade e desconstrução de preconceitos aos migrantes na sociedade, fortalecer os aspectos positivos do multiculturalismo, auxiliar na inserção social dos migrantes e na formação de recursos humanos qualificados para atuarem com esses sujeitos. Salienta-se, dentro desse processo de aprendizagem, como primordial a participação conjunta da população migrante, bem como dos demais integrantes do sistema de garantia de direitos humanos;

É mediante a essas considerações, que se entende que, embora se observem inúmeras barreiras para a garantia dos direitos dos migrantes, verifica-se como extremamente importante e necessário o movimento da reflexão crítica frente aos desafios e possibilidades do sistema de garantia de direitos desses sujeitos. Avalia-se que é somente através desse movimento, sendo realizado de forma conjunta na sociedade (e principalmente com a participação dos principais envolvidos nele – migrantes, profissionais, gestores de políticas, academia, etc.), que se poderão ser construídos novos horizontes frente ao atual contexto de instrumentalização e banalização das inúmeras violações vivenciadas pelos migrantes. Assim, destaca-se para a importância da produção de conhecimentos alinhados à defesa e promoção dos direitos humanos a esse segmento social, além da necessidade do fortalecimento ético de toda a sociedade na exigência de respostas à conjuntura de violações de direitos dos migrantes, se utilizando das estratégias apontadas no decorrer da dissertação e de outras formas de resistência, para que assim seja assegurada a dignidade humana dos migrantes.

REFERÊNCIAS

ACNUR. “**Los retos de la Protección a los Refugiados**”, Conferencia de la Sra. Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la Universidad de La Habana, Cuba, 11 de mayo del 2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fc614/los-retos-de-la-proteccion-los-refugiados-conferencia-de-la-sra-sadako.html>. Acesso em: junho de 2019

_____. **ACNUR e parceiros buscam US\$ 296 milhões para gerir crise de refugiados do Burundi**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-e-parceiros-buscam-us296-milhoes-para-gerir-crise-de-refugiados-do-burundi/>. Acesso em: dezembro de 2019.

_____. **Apátridas**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em junho de 2019

_____. **Eritreia**: especialista da ONU pede que mundo não dê as costas às pessoas fugindo de violações. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/eritreia-especialista-da-onu-pede-que-mundo-nao-de-as-costas-as-pessoas-fugindo-de-violacoes/> Acesso em: dezembro de 2019.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. 2011.

_____. Manual de Reasentamiento del ACNUR. **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**. 2011.

_____. **Protegendo os Direitos dos Apátridas**. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**, Suíça, 2011

_____. **Relatório de Tendências Globais**. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. 2018

_____. **Relatório de Tendências Globais**. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. 2019

_____. **Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2017**. Disponível em: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>. ACNUR, 2017

AGUINSKY, B. G.; ALENCASTRO, E. H. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder assistentes sociais no Poder Judiciário. **KATÁLYSIS** v. 9, n. 1, jan./jun., 2006.

ALMEIDA, L. M. A.; RIGOLIN, T. B.. **Fronteiras da Globalização**: geografia geral e do Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Ática, 2006.

ANDERSON, P. **Balanço do Neoliberalismo**. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Org. Emir Sader. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999.

ANTUNES, R. **O Privilégio da Servidão**: O Novo Proletariado de Serviços na Era Digital. São Paulo: Editora Boitempo, 1ª edição, 2018.

ASAV. **Institucional: quem somos?** Disponível em: <http://www.asav.org.br/associacao-antonio-vieira/>. Acesso em: julho de 2019

_____. **Processo de interiorização**: Canoas e Esteio acolhem novos grupos de venezuelanos. 2018. Disponível em: <http://www.asav.org.br/processo-de-interiorizacao-canoas-e-esteio-acolhem-novos-grupos-de-venezuelanos/>. Acesso em julho de 2019.

_____. **Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil**. Disponível em: <http://www.asav.org.br/sjmr/>. Acesso em: novembro de 2019.

AVESOL. **Missão, Visão e Valores**. Disponível em: <https://www.avesol.org.br/p/quem-somo.html>. Acesso: novembro de 2019.

AZEVEDO, M.; BAENINGER, R; PERES, R.G.. **“Apresentação”**. In: “Imigração Haitiana no Brasil”. BAENINGER, R; PERES, R. G.; FERNANDES, D; SILVA, S.A.; ASSIS, G. O.; CASTRO, M. C. G; COTINGUIBA, M. P. Paco Editorial. 2017.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012

BARBOZA, E. M. Q.; BACK, A. **A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil**. In: GEDIEL, J. A. P.; GODOY, G. G. (Orgs.) Refúgio e Hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016.

BARDIN, L. “**Análise de Conteúdo**”. Edições Lisboa, 1977.

BARNERTT, M. Human rights, humanitarianism, and the practices of humanity. **International Theory**, 10ª edição, 2018.

BBC NEWS. “**A difícil vida das crianças e jovens venezuelanos no norte do Brasil, em meio à crise de refugiados**”. Matéria publicada em: 19/06/2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48692656>. Acesso em: agosto de 2019.

BEHRING, E. R. **Fundamentos de Política Social**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2006.

BOLSONARO, J. M. “**Posicionamento de Bolsonaro sobre a Nova Lei de Migração**”. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GgLqhh0X-kk>. Acesso em agosto de 2019.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Org.: CFESS; ABEPSS. Brasília, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da Cidadania**. v.11, p. 91-98, 2007.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**.

_____. **Decreto nº 7.053/2009**. Política Nacional para a População em Situação de Rua. 2009

_____. **RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 9 DE OUTUBRO DE 2018**.

_____. **RESOLUÇÃO NORMATIVA CONARE Nº 16 DE 20/09/2013**.

_____. **RESOLUÇÃO NORMATIVA CONARE Nº 23 DE 30/09/2016**

_____. **RESOLUÇÃO NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO N. 97, DE 12 DE JANEIRO DE 2012**.

_____. **RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 30 DE ABRIL DE 2014.**

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

_____. **DECRETO Nº 9.277, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2018.**

_____. **DECRETO Nº 9.709, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2019.**

_____. **LEI N. 6815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 1980.

_____. **LEI Nº 13.260, DE 16 DE MARÇO DE 2016.**

_____. **LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017.** Institui a Lei da Migração. 2017

_____. **LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997.** Institui o Estatuto dos Refugiados 1997 e toma outras providências. 1997.

BRAVO, M. I. S; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BRIGADA MILITAR. **Articulação Operacional da Brigada Militar.** <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/Servicos/Articulacao>. Acesso em maio de 2019

CABRAL, H. S. **Terceiro setor:** gestão e controle social. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CÂMARA FEDERAL. **Legislação Informatizada - LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017 – Veto**. Câmara dos Deputados. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>. Acesso em: dezembro de 2019.

CAMPOS, C. de; MIRANDA, R. G. **“A história da escrita”**. São Paulo: Editora Escala Educacional, 1ª ed., 2005.

Cáritas Brasileira Regional Rio Grande do Sul. **Quem somos**. Disponível em: <http://rs.caritas.org.br/novo/quem-somos>. Acesso em: novembro de 2019.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cad. Saúde Pública**, 2018

CASA CIVIL. **“Operação Acolhida completa um ano nesta sexta-feira”**. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2019/abril/operacao-acolhida-completa-um-ano-nesta-sexta-feira>. Publicado em: 05/04/2019. Acesso em agosto de 2019.

CASTRO, D. V. G., SENA, M. G.; MENDES, P. D.; BAÊTA, P. R. B.; **O processo de estereotipação em consequências de ações terroristas**. *Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior*. 6ª edição, 2016

CASTRO, M. G. **Migrações internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento**. Ano XVI - Número 31, 2008.

CFESS. **Código de Ética dos Assistentes Sociais**. Lei 8.662/93 de Regulamentação da Profissão. Brasília, 1993.

_____. **Série assistente social no combate ao preconceito**. Brasília, CFESS, Caderno 05, 2016

CHAVES, H.L.A.; GEHLEN, V.R.F. Estado, políticas sociais e direitos sociais. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 290-307, maio/ago. 2019

CHUEIRI, V. K. de; CAMARA, H. F. Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saúde e hospitalidade. **Direito, Estado e Sociedade**, nº 36, 2010.

CIBAI. **Assistência ao Migrante.** Disponível em: <https://missaopompeia.com/cibai/servicos/assistencia-ao-migrante/>. Acesso: novembro de 2019.

CIERCO, T. **Esclarecendo conceitos:** refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais. Repositório Aberto, 2017.

CLOSS, T. T. "**Fundamentos do serviço social:** Um estudo a partir da produção da área". Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Quem Somos.** Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/o-cicv> Acesso em: julho de 2019.

COMPARATO, F. K. Capitalismo: civilização e poder. **Estudos Avançados**, nº 25 (72), 2011.

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.**

COUTO, B. R. et al. **Proteção social e seguridade social:** a constituição de sistemas de atendimento as necessidades sociais. In: GARCIA, Maria Lúcia T.; COUTO, Berenice Rojas; MARQUES, Rosa Maria (Orgs.). *Proteção social no Brasil e em Cuba.* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

CRUZ, C. A. L. "**O reassentamento dos refugiados colombianos e palestinos no Estado do Rio Grande do Norte**". Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Natal, 2008.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 1ª edição, 2016.

DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA SOBRE A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS E APÁTRIDAS NO CONTINENTE AMERICANO. 2010.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. 1984.

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS DO MERCOSUL SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS. 2012.

DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS. 1994

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA. 2004

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. ONU. 1948

DECLARAÇÃO DE NOVA IORQUE PARA OS REFUGIADOS E OS MIGRANTES. ONU. 2016.

DI GIOVANNI, G. **Sistema de Proteção Social:** uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. São Paulo: UNICAMP/IE, 1998.

DIAS, M. C. **Os direitos sociais básicos:** uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees.** Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985, p. 04-05.

ENGELS, F. **Carta a Bebel.** In: Crítica do Programa de Gotha. Org.: Karl Marx. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

ERRNST, Kelly Patricia “Crise migratória: uma análise sobre direitos humanos e os refugiados sírios”. **InterAção**, v. 10, n. 10, jan/jun 2016

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Atuação em rede:** capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e na interiorização de refugiados e migrantes no Brasil. Disponível em <http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/projeto>. Acesso em novembro de 2019

ESTADÃO. “**Não é qualquer um que entra em nossa casa’, diz Bolsonaro sobre migrantes**”, do Jornal Estadão”. Publicado em 09/01/2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-e-qualquer-um-que-entra-em-nossa-casa-diz-bolsonaro-sobre-migrantes,70002672727>. Acesso em: agosto de 2019.

FASC. **Proteção Social Especial - Ações de Alta Complexidade**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=140. Acesso em novembro de 2019.

FERNANDES, D.; FARIAS, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Bras. Est. Pop.**, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017.

FILHO, I. N. R. **CONSTITUIÇÃO MEXICANA DE 1917 E OS AVANÇOS DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017.

FLORES, J. H. **A (Re)Invenção dos Direitos Humanos**. Editora Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. “**Imagens mostram condições precárias de abrigos para imigrantes nos EUA**”. Matéria publicada em: 02/07/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/imagens-mostram-condicoes-precarias-de-abrigos-para-imigrantes-nos-eua.shtml>. Acesso em agosto de 2018.

_____. “**Prefeitura de Manaus infla números de venezuelanos acolhidos em abrigo**”. Publicada em: 12/03/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/prefeitura-de-manaus-infla-numeros-de-acolhidos-e-nega-acesso-da-folha-a-abrigo.shtml>. Acesso em: agosto de 2019.

_____. **Protesto em Roraima pede mais ordem na fronteira e assusta venezuelanos**. Publicada em: 17/08/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/um-ano-apos-confronto-com-venezuelanos-moradores-brasileiros-protestam.shtml>. Acesso em agosto de 2019.

_____. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade da resistência. **Revista Direito e Democracia** vol.4, n.2, 2003

FONSECA, D. J. **Políticas Públicas e Ações Afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009.

FONTANA, E.; ZIMNOCH, L.; LORENTZ, L. A. A Crise Migratória no Século XXI: Anomalia ou Consequência da Política Internacional? **Revista Relações Internacionais para Educadores**, v. 4. 2017.

FORUM DE MOBILIDADE HUMANA. **Quem somos nós**. Disponível em: <https://forummobilidaders.wordpress.com/>. Acesso em novembro de 2019.

FRIEDRICH, T. S.; BENEDETTI, A. R. M. **A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados**: notas sobre acontecimentos recentes. In: Refúgio e Hospitalidade. Org: José Antônio Peres Gediel e Gabriel Gualano de Godoy. Curitiba: Kairós Edições, 2016

G1. **Conare reconhece 'generalizada violação aos direitos humanos' na Venezuela para agilizar análise de pedidos de refúgio**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/06/19/conare-reconhece-grave-e-generalizada-ameaca-aos-direitos-humanos-na-venezuela-para-agilizar-analise-de-pedidos-de-refugio.ghtml>. Acesso em julho de 2019

GAIRE. **Fórum de Mobilidade Humana**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gaire/lorem-ipsium-dolor/parceiros-e-trabalho-em-rede/forum-permanente-de-mobilidade-urbana/>. Acesso em novembro de 2019.

GASPAROTTO, G. P.; GROSSI, P. K; VIEIRA, M. S. **O IDEÁRIO NEOLIBERAL**: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2014

GEDIEL, J. A. P.; CASAGRANDE, M. M.; KRAMER, J. C. **UNIVERSIDADE E Hospitalidade uma Introdução ou Mais um Esforço!** In: Refúgio e Hospitalidade. Org.: José Antônio Peres Gediel e Gabriel Gualano de Godoy. Curitiba: Kairós, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas, 6ª edição, 2008.

GODOY, G.G. **Refúgio, Hospitalidade e os Sujeitos do Encontro**. In: GEDIEL, J. A. P.; GODOY, G. G. (Orgs.) Refúgio e Hospitalidade. Curitiba: Kairós, 2016.

GROPPO, L. A. A globalização e seus críticos. **Ciências Sociais Unisinos** 41(1): 37-42, janeiro/abril 2005.

GROSSI, P. K.; GASPAROTTO, G. P.; VIEIRA, M. S. MERCANTILIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO EM MERCADORIA. XI Seminário Internacional de demandas sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, UNISC, Santa Catarina, 2014.

HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 29, 11–24, jan., 2003.

HARVEY, D. Diecisiete Contradicciones y el Fin del Capitalismo. **Editorial IAEN**, 1ª ed., 2014.

HAZAN, V. M.; PRZECHACKI, N.; SILVEIRA, L. B. “Reterritorialização pós-guerra”. In: Anais do FÓRUM HABITAR 2017, Belo Horizonte/MG, 2017.

HOBBSAWM, E. J. **A Era das Revoluções (1789-1848)**. Editora Paz e Terra, 33ª edição, 2015.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. Editora Cortez, São Paulo, 5ª edição, 2011.

_____. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

INFOESCOLA. **Liga das Nações**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/liga-das-nacoes/>. Acesso em: julho de 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. “**Fatal Journeys**: Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants”. Volume nº 2, 2016.

_____. **World Migration Report 2018**. International Organization for Migration, 2017.

IPEA. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. **Migrantes, apátridas e refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília. Série Pensando o Direito, n. 57, 2015.

JACCOUD, L. B. **Proteção Social no Brasil**: debates e desafios. In *Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, vol. 11, núm. 2, agosto-diciembre, 2012.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Porto Alegre desiste de centro para refugiados**. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/01/geral/605478-porto-alegre-desiste-de-centro-para-refugiados.html. Acesso em outubro de 2019.

JUBILUT, L., L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KELLER, S. B. A. **A ascensão do conservadorismo e o projeto neodesenvolvimentista: implicações ao Serviço Social**. Revista Ser Social, Brasília, v. 21, n. 44

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1978

LEFEBVRE, H. **Para compreender o pensamento de Karl Marx**. Editora Lisboa: 70, 1966

LIMA, M. M. B. **Quanto de direitos humanos o capitalismo suporta?** 2016.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

LUSSI, C. **Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio**. Revista Psicologia USP, volume 26, nº 02, 2015.

MARTINELLI, M. L. **Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio**. Editora Veras, São Paulo, 1999.

_____. **Uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social: um instigante desafio**. Caderno do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Identidade, São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, PUCSP, n. 1, p.1-18, 1994.

MANTINS, J. S. **A Sociedade Vista do Abismo: Novos Estudos sobre Exclusão, Pobreza e Classes Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MAZZA, D. "O direito humano à mobilidade: dois textos e dois contextos" REMHU - **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXIII, n. 44, pp. 237-257, jan./jun. 2015

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Forçados a fugir do triângulo norte da América central: uma crise humanitária negligenciada.** 2017. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/forcados-a-fugir.pdf>

_____. **Quatro pontos para entender o conflito na República Centro-Africana.** Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/quatro-pontos-para-entender-o-conflito-na-republica-centro-africana> Acesso em: dezembro de 2019.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R.. **“Pesquisa social: teoria, método e criatividade”.** Editora Velozes, Petrópolis, RJ, 1993.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Institucional - O papel do CNIg.** Disponível em: <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/forum-de-participacao-social/institucional> 2016. Acesso em: julho de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **“Entenda as diferenças entre refúgio e asilo”.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo> Acesso em junho de 2019

_____. **Refúgio em Números.** Secretaria Nacional de Justiça. 2ª edição. 2016.

_____. **Parceria entre governos garante implantação de CRAI no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/parceria-entre-governos-garante-implantacao-de-crai-em-porto-alegre>. Acesso em outubro de 2019

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004, Norma Operacional Básica NOB/SUAS Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** 2012. Acesso em julho de 2018.

_____. **Sobre o MPF.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf>. Acesso em novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Relatório **PROJETO ATUAÇÃO EM REDE: CAPACITAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO ACOLHIMENTO, INTEGRAÇÃO E INTERIORIZAÇÃO DE REFUGIADOS E MIGRANTES NO BRASIL**. 2019. Disponível em: http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-porto-alegre/porto-alegre-relatorio_final.pdf

MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. REMHU, **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** vol.22 no.43 Brasília July/Dec. 2014

NASCIMENTO, D.; SIMÃO, L. **A Critical Reading of Human Rights**: The Challenges of Translating Normativity into Political Action in post-violent conflict contexts. Paper to be presented at FLACSO-ISA Joint International Conference, 2014.

NETTO, J. P. **Capitalismo e barbárie contemporânea**. Argumentum, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.

_____. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social**. Revista em Pauta, nº 19, 2007

_____. **FHC e a política social**: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBEUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

NUCARI. **Sobre**. Disponível em: https://www.facebook.com/pg/naariuniritter/about/?ref=page_internal. Acesso em: novembro de 2019.

OLIVEIRA, A.T.R. **Nova lei brasileira de migração**: avanços, desafios e ameaças. R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v.34, n.1, p.171-179, jan./abr. 2017

ONU BRASIL. **“Assembleia Geral da ONU adota oficialmente Pacto Global para a Migração”**. Publicado em: 20/12/2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-adota-oficialmente-pacto-global-para-a-migracao/>. Acesso em agosto de 2019.

_____. **Programa de interiorização beneficia mais de 5 mil venezuelanos no Brasil**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/programa-de-interiorizacao-beneficia-mais-de-5-mil-venezuelanos-no-brasil/> Acesso em julho de 2019

_____. **Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>. 2015

_____. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Matéria publicada em: 08/12/2018. Acesso em julho de 2019

PACÍFICO, A. M. C. P.; MENDONÇA, R. L. “A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil”. **Revista Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 170 - 181, jan./jun. 2010.

PATARRA, N. L.; FERNANDES, L. Brasil: país da imigração? **Revista Internacional em Língua Portuguesa**, nº 24, 2011.

PAULA, B. V. O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, 7ª edição, 2016.

PEREIRA, G. L. **Direitos Humanos e Migrações Forçadas:** Introdução ao Direito Migratório e ao Direito dos Refugiados no Brasil e no Mundo. EdiPUCRS, 2019.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. **Redes e intersectorialidade nas políticas sociais:** reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013

PEREIRA, P. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania.** In: Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. Org.: BOSCHETTI, I., et al. Editora Cortez, São Paulo, 2008.

_____. **Política social:** temas & questões. Editora Cortez, São Paulo, 2008.

_____. **Estado, sociedade e esfera pública.** In: Serviço social : direitos sociais e competências profissionais. Org: ABEPSS e CFESS. CFESS, Brasília, 2009

PIOVESAN, F. **AÇÕES AFIRMATIVAS DA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS.** **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 16ª ed., 2016.

_____. **Direitos Humanos**. 1. ed. v. I. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos**. I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2001.

PITA, A. C. **Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados**. In: Refúgio e Hospitalidade. Org.: José Antônio Peres Gediel e Gabriel Gualano de Godoy. Curitiba: Kairós, 2016

PIZZINATO, A. Imigração Haitiana no Rio Grande do Sul: Aspectos Psicossociais, Aculturação, Preconceito e Qualidade de Vida. **Psico-USF**, Bragança Paulista, v. 24, n. 1, p. 173-185, jan./mar. 2019.

PLANALTO. GOVERNO DO BRASIL. **Renovado acordo com áreas para atuar na Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/06/renovado-acordo-com-areas-para-atuar-na-operacao-acolhida>. Acesso em agosto de 2019

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Atribuições**. In: <https://www.pc.rs.gov.br/atribuicoes>. Acesso em maio de 2019

_____. **Dados 2017**. Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/sincre_2017.xlsx/view. Acesso em: junho de 2016

POLITIZE. **A crise humanitária no Mianmar: violência contra os rohingyas**. Matéria Publicada em: 12/03/18. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mianmar-crise-humanitaria-contra-rohingyas/>. Acesso em: maio de 2019.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 18.815/2014**. 2014.

PRATES, J. C. “O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária”. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 116 - 128, jan./jul. 2012.

_____. A produção de uma nova cultura a partir da pesquisa e da arte: contribuições do referencial marxiano. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 13, n. 2, p. 214 - 220, jul./dez. 2014

PRATES, J. C.; PRATES, F. C. "Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito". **Sociedade em Debate**, Pelotas, nº 15/2: p. 111-125, jul.-dez, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Environmental Refugees**, 1985

PROTOCOLO DE 1967. **RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS**. ONU. 1967

PUSSETTI, C. Identidades em Crise: imigrantes, emoções e saúde mental em Portugal. **Saúde Soc.** São Paulo, v.19, n.1, p.94-113, 2010

RAMOS, N. Migração, aculturação, stresse e saúde: perspectivas de investigação e intervenção. **Revista Psychologia**, nº 41, 2006.

REZENDE, B. C. "O medo no espaço urbano: contextos históricos e sociais". (Afetos e emoções: abordagens teórico-metodológicas na análise do Espaço Geográfico), **Geografia em Atos**. n. 12, v. 5, p. 148- 157, jul/2019.

ROTARY. **Rotary Clubs de todo o país unem forças para socorrer os refugiados venezuelanos em Roraima**. Disponível em: <http://revistarotarybrasil.com.br/rotary-clubs-de-todo-o-pais-unem-forcas-para-socorrer-os-refugiados-venezuelanos-em-roraima/>. Acesso em: novembro de 2019.

SÁ, P. R. C.; SILVA, F. R. Desafios à Inclusão dos Imigrantes Haitianos na Sociedade Brasileira. **Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas**. São Paulo, 2016

SAJU. **Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/saju/grupos/gaire>. Acesso em: novembro de 2019.

SALES, Tereza; BAENINGER, Rosana. Migrações internas e internacionais no Brasil. Panorama deste século. **Travessia**, n. 36, 2000, Janeiro/Abril, p. 33-44

SANTOS, B. S. Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 48, 1997.

SANTOS, T. C. DESAFIOS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA REFUGIADOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, 2017.

SARTORETTO, L. M. **Direito dos Refugiados**: do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo. Editora Série Pautas em Direito, Porto Alegre, 1ª edição. 2018

SEYFERTH, G. Colonização, Imigração e Questão Racial no Brasil. **REVISTA USP**, São Paulo, n.53, p. 117-149, março/maio 2002.

SILVA, C. A.; MORAES, T. M. “A Política Migratória Brasileira para Refugiados e a Imigração Haitiana”. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, vol. 03, nº 50, 2016.

SILVA, E. M. **O Estado Democrático de Direito**. Brasília a. 42 n. 167 jul./set. 2005
SILVA, S. A. Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil. **R. Bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.99-117, jan./abr. 2017

SIMIONATTO, I; LUZA, E. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 215 - 226, ago./dez. 2011

SOUSA, M. T. C.; BENTO, L. V. Refugiados Econômicos e a Questão do Direito ao Desenvolvimento. **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, dez. 2013, p. 25-47

STANLEY, J. **Como funciona o fascismo**: A política do “nós” e “eles”. Editora LPM, 2019.

TOMAZI, Nelson. **Iniciação à Sociologia**. São Paulo: Atual Editora, 2000.

TRINDADE, J. D. L. **Direitos Humanos**: para além do capital. Disponível em: <https://uniaocampocidadeefloresta.files.wordpress.com/2011/01/direitos-humanos-para-alem-do-capital-1.pdf>. 2011.

_____. **Os Direitos Humanos na Perspectiva de Marx e Engels**: Emancipação Política e Emancipação Humana. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2011.

UNHCR. “**Los retos de la Protección a los Refugiados**” - Conferencia de la Sra. Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la Universidad de La Habana, Cuba, 11 de mayo del 2000. Publicada em: 11/04/2000. Disponível em: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fc614/los-retos-de-la-proteccion-los-refugiados-conferencia-de-la-sra-sadako.html>. Acesso em: abril de 2019

_____. **CONSTRUINDO COMUNIDADES DE PRÁTICA PARA REFUGIADOS URBANOS: RELATÓRIO MESA REDONDA DO BRASIL**. UNHCR, 2015

UOL. **O Brasil tem Pouco Imigrante**: Presença de estrangeiros no País é uma das Menores da História e do Mundo. 2018. Disponível em: <https://www.uol.com.br/noticias/especiais/imigrantes-brasil-venezuelanos-refugiados-media-mundial.htm#o-brasil-tem-pouco-imigrante>. Acesso em julho de 2019.

VILLEN, P. Imigração e racismo na modernização dependente do mercado de trabalho. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol.19 n.34, p.126-142, jan./jun. 2015.

WALDELY, A. B.; SOUZA, F. T.; THEUBET, M. L. R. M; TAVARES, N. C. O.; NEPOMUCENO, R. B. MIGRAÇÃO COMO CRIME, ÊXODO COMO LIBERDADE. MHU - **Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXIII, n. 45, p. 235-247, jul./dez. 2015

WESTON, J. C. L.; OLIVEIRA, T. O.; COSTA, V. V. **O Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul**. In: **Direitos Humanos & Migrações Forçadas: intridução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo**. Org: Gustavo de Lima Pereira. Porto Alegre: ediPUCRS, 2019.

WRIGHT, S. **International human rights standards and diversity in local practices**. Alberta: Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, 1996.

YAZBEK, M. C. Mudanças Atuais no Capitalismo e Perspectivas para as Políticas Públicas. **Revista Políticas Públicas**. São Luis do Maranhão, 2010.

ZAMBERLAM, J. **O processo migratório no brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

ZAPATA, G. P.; GUEDES, G. “Nota Editorial Temática”. **Revista Brasileira Estado Popular**, Belo Horizonte, vol. 34, nº 01, jan./abril, 2017.

ZENER, T. “**Somos**” Estamos Refugiados. Editora Bonecker. 2018.

ZERO HORA. **“Procuradores do trabalho relatam casos de exploração de venezuelanos no norte do Brasil”**. Publicada em: 29/09/2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/09/procuradores-do-trabalho-relatam-casos-de-exploracao-de-venezuelanos-no-norte-do-brasil-cjmmtwy5200w501piq13ghcpo.html>. Acesso em: agosto de 2019.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

- 1) Nome do documento:
- 2) Internacional ou nacional:
- 3) Ano de origem:
- 4) Órgão de formulação do documento:
- 5) O que prevê o documento:
- 6) Possui critérios designados para a pessoa ser considerada refugiada, imigrante, apátrida, asilado político, outros? Se sim, quais:
- 7) O que está previsto nos eixos de defesa, promoção e controle social dos direitos humanos a população migrante:
- 8) Quais são os deveres previstos no documento ao migrante:
- 9) Quais são os direitos previstos à população migrante no documento:

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA OS PROFISSIONAIS

Data da entrevista:

Nome da Instituição:

Qual o caráter da instituição: () Governamental () Religioso () ONG

() Outro. Qual?

Tempo de atuação da instituição com a população migrante:

1 - Dados de identificação do entrevistado:

- Sexo:
- Idade:
- Escolaridade:
- Profissão:
- Na instituição, qual função/ setor ou atividades você desenvolve? Cargo ou função:
- Tempo que está vinculado a instituição:
- Possui alguma experiência anterior no atendimento à população migrante?

2- Processos de trabalho da Instituição:

- Como os migrantes se vinculam a instituição?
- Como ocorre a acolhida dos migrantes e qual a composição da equipe que realiza o atendimento inicial?
- Como se dá o acompanhamento a população migrante?
- Quais serviços, ações e/ou projetos são desenvolvidos pela instituição? Quais são, como elas ocorrem?
- Quantos profissionais atuam diretamente com os migrantes? Quais áreas de formação dos profissionais?
- Quais os principais parceiros da instituição em relação ao trabalho desenvolvido com migrantes?
- Como se efetiva a relação com o ACNUR?
- A instituição possui articulação com o poder público sobre os sujeitos em questão? Caso tenha, em que áreas e como ocorre essa articulação?
- Como ocorre a articulação com a rede para o atendimento das demandas dos migrantes e quais as principais instituições que realizam encaminhamentos ou ações conjuntas?
- Qual a principal fonte de recursos para a realização das ações relacionadas aos migrantes?
- Quais as dificuldades enfrentadas pela instituição na atuação junto aos migrantes?

3- Rede de serviços:

- Para você, como está integrada a rede de atendimento aos migrantes em Porto Alegre? Cite quais serviços que a compõe e como se dá na prática essa integração entre os serviços.
- Você teria alguma sugestão para melhorar a qualidade do trabalho realizado por essa rede de atendimento? Justifique a sua resposta.
- Você considera que o trabalho realizado por essas instituições tem proporcionado o atendimento das demandas dos migrantes? Justifique a sua resposta.

4- A atuação dos eixos de defesa, promoção e controle social:

- O que você teria a dizer sobre a atuação dos serviços das políticas públicas que atuam com os migrantes em Porto Alegre? Cite quais.
- O que você teria a dizer sobre a atuação do Ministério Público, da polícia, da Defensoria Pública e do Judiciário com os migrantes?
- Como você percebe a articulação das demandas dos migrantes nas pautas/agendas dos Conselhos de Direitos no município e no Estado?
- O que você teria a dizer sobre a participação dos migrantes em organizações da sociedade civil?
- Você observa que há uma participação social dos migrantes para a promoção ou efetivação de seus direitos humanos? Se sim, fale a respeito.

5 - Direitos Humanos

Ao abordar sobre direitos humanos, como você relaciona essa temática ao cotidiano de vida dos migrantes na cidade de Porto Alegre?

- Você observa a presença de violações de direitos humanos à população migrante residente em Porto Alegre? Se sim, cite as violações presentes no cotidiano desses sujeitos.
- Você observa a efetivação de direitos humanos à população migrante residente em Porto Alegre? Se sim, cite quais estão presentes no cotidiano desses sujeitos.
- A partir de sua compreensão sobre direitos humanos, para você, quais são os principais desafios e possibilidades enfrentados pela população migrante para a garantia de direitos?
- Se você pudesse mudar algo na realidade vivenciada pela população migrante no Brasil, o que seria?

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA OS PROFISSIONAIS

Você está sendo convidado (a) a participar como voluntário da pesquisa sobre os desafios e possibilidades para a garantia dos direitos humanos da população migrante na cidade de Porto Alegre.

Objetivo e justificativa: Neste estudo pretendemos analisar como vem se constituído o sistema de proteção dos direitos humanos à população migrante na cidade de Porto Alegre, a fim de identificar os desafios e possibilidades para a efetivação e defesa dos direitos humanos desse segmento social. Visamos que esse estudo possa colaborar com a construção e ampliação do conhecimento sobre o tema, contribuir na garantia e fortalecimento do sistema de proteção dos direitos humanos para o segmento de migrantes, bem como possibilitar a qualificação das ações dos profissionais que atendem diretamente esse público-alvo. Dessa forma, para a realizar esse estudo estamos entrevistando pessoas que possuam experiência social ou profissional na temática de migrações. A coleta de informações será realizada através de entrevista semi-estruturada, com duração de aproximadamente 2h, sendo realizada no estabelecimento da instituição de referência, em uma sala indicada pela direção deste estabelecimento, e gravada com gravador. Os dados coletados durante a pesquisa serão sempre tratados confidencialmente, ou seja, sob hipótese nenhuma você será identificado. Os resultados serão apresentados de forma conjunta, sem a identificação dos participantes, dessa forma, o seu nome não aparecerá na publicação dos resultados. O material das entrevistas será guardado com todo o sigilo na sala 204 da Escola de Humanidades da PUCRS, sendo que esse material será destruído após 05 anos.

Voluntariedade da participação e liberdade de abandonar a pesquisa sem prejuízo para si: Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso você decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento, é seu direito e não haverá nenhum prejuízo ou retaliação.

Possíveis riscos e desconfortos: Os riscos ou desconfortos a que você está exposto por participar dos procedimentos previstos são mínimos, parecidos aos que podem acontecer quando você fala a seu respeito nas relações sociais. Quanto aos possí-

veis desconfortos associados estão a verbalização de acontecimentos importantes da sua vida, o que pode acarretar algum constrangimento, cansaço ou estresse. Caso você se sinta desconfortável, salienta-se a possibilidade de interrupção da participação em qualquer momento.

Possíveis benefícios: a sua participação poderá contribuir para o aumento do conhecimento científico sobre a temática de migrações, bem como no fortalecimento do sistema de proteção de direitos da população migrante. Destaca-se que não haverá nenhum tipo de benefício financeiro com a sua participação.

Esclarecimentos finais:

- Caso você tenha qualquer dúvida sobre a pesquisa, estas poderão ser esclarecidas com as pesquisadoras responsáveis Beatriz Bosner ou Beatriz Gershenson pelos telefones: (51) 99516-5253 ou 3320-4115.

- Caso você considerar que algum de seus direitos como participante da pesquisa foram violados, você tem o direito de informar ao Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS sobre o ocorrido, mediante ao telefone (51) 3320-3345, e-mail: CEP@pucrs.br ou endereço localizado na Avenida Ipiranga, nº 6681, Prédio 50 – 7º andar, sala 703, Bairro Partenon, Porto Alegre/RS, CEP 90619-900. Horário de atendimento de segunda a sexta-feira, das 8h às 12 e das 13h30min às 17h.

Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma para o participante e outra para os pesquisadores.

_____ de forma livre manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informado sobre seu objetivo, tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Porto Alegre, _____ de _____ de 2019.

Assinatura da pesquisadora – BEATRIZ DE MORAES VIEIRA BOSNER:

Assinatura da Orientadora – BEATRIZ GERSHENSON:

Rubrica do participante _____ Rubrica do pesquisador _____