UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ALINE MOREIRA FIGUEIREDO

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL:

UMA ANÁLISE SOBRE A GOVERNANÇA MUNICIPAL NO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DA POPULAÇÃO VENEZUELANA

Belo Horizonte
2022

ALINE MOREIRA FIGUEIREDO

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL:

UMA ANÁLISE SOBRE A GOVERNANÇA MUNICIPAL NO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DA POPULAÇÃO VENEZUELANA

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Gisela P. Zapata Araujo

Belo Horizonte

2022

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL:

UMA ANÁLISE SOBRE A GOVERNANÇA MUNICIPAL NO PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DA POPULAÇÃO VENEZUELANA

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Gisela P. Zapata Araujo

Prof. Dr. Gisela P. Zapata Araujo - UFMG (orientador)

Prof. Eduardo Moreira da Silva - UFMG (banca examinadora)

Belo Horizonte, 24 de Fevereiro de 2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por mudar e moldar a minha história. Sigo hoje por caminhos que nunca imaginei trilhar.

Agradeço à minha família por sempre me estimular a sonhar alto. A meus pais, por acreditarem em mim e me incentivarem a não temer os desafios, mas a abraçá-los e a descobrir como superá-los. A meu irmão, por me ensinar a olhar para eles não enxergando o problema, mas a descobrir a diversão e a magia por trás das soluções.

Agradeço a meus amigos por tornarem os dias mais leves. Seja nos momentos de riso ou de choro, a presença de vocês me ajuda a ter forças para dar o próximo passo, mesmo que ele pareça quilométrico.

A minha igreja, pelas orações, conselhos e abraços, que me confortam nos dias de desânimo e me permitem lembrar que a obra é sempre de Cristo.

A todos aqueles que contribuíram de forma especial para que eu me tornasse a gestora pública que sou hoje: aos queridos colegas da Fundação Municipal de Cultura - FMC, por abrirem as portas da minha vida profissional e a Marluci Aro, por me acolher com tanto carinho e cuidado com minha formação; aos amigos do BDMG, por me permitirem explorar aspectos da gestão pública sobre as quais nunca imaginei me apaixonar; especialmente a Cinthia Bechelaine e Breno Felipe Teixeira, minhas fontes de inspiração profissional, que me ensinaram a me posicionar e a buscar a excelência, sem desrespeitar meus próprios limites; aos colegas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, que me estimularam a não ter medo de tomar a iniciativa e de inovar; aos amigos do TJMG, por acreditarem em mim e por me ajudarem a olhar para o futuro sem medo, mas com olhar transformador, sem perder a esperança: "*a melhor maneira de prever o futuro é cria-lo*" (Peter Drucker).

Aos professores que buscam dividir sua paixão com seus alunos e que nos ajudam a pensar em como mudar o dia de amanhã.

A professora e orientadora Gisela Zapata pela disponibilidade, paciência, incentivo e inspiração. Ao professor e coordenador Eduardo Moreira, por nos incentivar a enxergar nossa trajetória com alegria.

Que este seja o primeiro passo de muitos.

Não poderia ter chegado aqui sem vocês.

RESUMO

Em abril de 2018, foi criada, pelo Governo Federal, a Operação Acolhida, como forma de assegurar às pessoas imigrantes e refugiadas venezuelanas em Roraima (RR) um atendimento humanitário, pensando tanto em sua inclusão social quanto profissional no território brasileiro. Uma das formas de atuação da Operação é a Estratégia de Interiorização, que consiste na realocação voluntária dos venezuelanos de RR para outras Unidades da Federação. A operação se trata de uma grande-força tarefa coordenada e executada pelo Governo Federal, que conta também com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Internacional para as Migrações (OIM), bem como de entidades da sociedade civil. Dito isso, esse trabalho tem por objetivo analisar o envolvimento dos Governos Locais e as ações desenvolvidas em âmbito municipal para assegurar o acolhimento e integração da população interiorizada na cidade de acolhida. Neste sentido, a metodologia inclui o levantamento de dados secundários, para definição dos estudos de caso a serem analisados e, para o levantamento de informações qualitativas que permitam analisar a governança municipal sobre a estratégia de interiorização, a investigação de notícias, a revisão da literatura e a realização de um total de 11 entrevistas semiestruturadas online, entre agosto de 2021 e janeiro de 2022, com 2 representantes do setor público e 9 representantes da sociedade civil nos municípios selecionados. Os resultados observados indicam que a interiorização da população venezuelana em Roraima tem sido desenvolvida à parte da gestão municipal, por um lado em razão da falta de coordenação das ações por parte do Governo Federal e, por outro, por falta de interesse e iniciativa dos próprios municípios. Em geral, o protagonismo das ações de acolhimento e integração é exercido por organizações da sociedade civil, principalmente por instituições confessionais, que prestam serviços relativos ao abrigamento, ao acolhimento socioassistencial, apoio à inserção laboral e à regularização migratório, concessão de auxílios financeiros para a estabilização socioeconômica, acesso a moradia, dentre outras.

Palavras-chave: migração internacional, política migratória, interiorização, governança, Governos Locais, gestão municipal.

RESUMEN

En abril de 2018, el Gobierno Federal creó la llamada Operación Acolhida, como una forma de garantizar la asistencia humanitaria a los inmigrantes y refugiados pensando en los venezolanos en Roraima (RR), tanto en términos de su inclusión social como profesional en el territorio brasileño. Una de las formas de acción desta Operación es la Estrategia de Interiorización, que consiste en el traslado voluntario de venezolanos de RR a otras unidades de la Federación. La coordinación de la Operación está bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, que también cuenta con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional para las Migraciones, así como entidades de la sociedad civil. Dicho esto, éste tiene como objetivo analizar el estudio de integración de albergues incluidos en el gobierno municipal para asegurar el objetivo y la población de la ciudad anfitriona. En este sentido, una metodología es la encuesta de datos de encuesta de información secundaria y, en el caso de una revisión de la encuesta de datos de investigación de internalización, una encuesta de datos de investigación secundaria, un caso de revisión de recopilación de datos de investigación de literatura de internalización y la realización de un total de 11 entrevistas online semiestructuradas, entre 2021 y enero de 2022, con 2 representantes del sector y 9 representantes de la sociedad civil en los municipios. Los resultados observados indican que la internalización de la población venezolana en Roraima se ha desarrollado al margen de la gestión municipal, por un lado por la falta de coordinación de acciones por parte del Gobierno Federal y, por otro lado, por la falta de interés e iniciativa de los propios pueblos. En general, el protagonismo, el protagonismo de las instituciones de acogida y acogida, se concibe principalmente a las acciones de organización de la sociedad civil confesional, que brinden protección de albergue, servicio socioambiental, apoyo a la inserción laboral y el otorgamiento de ayudas económicas para la estabilización socioeconómica, acceso a la vivienda, entre otros.

Palabras clave: migración internacional, política migratoria, interiorización, gobernanza, Gobierno Local, gestión municipal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ADRA - Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais

AM - Amazonas

Art. - Artigo

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

CADASTRO ÚNICO - CadÚnico

CADH - Convenção Americana sobre Direitos Humanos

CAR - Casa de Acolhida e do Regresso

CARE - Centro de Referência para Refugiados e Migrantes

CEAMIG - Centro de Atendimento ao Migrante

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CFAE - Comitê Federal de Assistência Emergencial

CIBAI - Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às migrações

CNDH - Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

COMIGRAR - I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio

COMIRAT/POA - Comitê Municipal de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no município de Porto Alegre

CONARE - Comitê Nacional para Refugiados

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CPMig Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura Municipal de São Paulo

CRAI - Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRIm - Centro de Referência ao Imigrante em São Paulo

CSVM - Cátedra Sérgio Vieira de Mello

DF - Distrito Federal

DPU - Defensoria Pública da União

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

EB - Exército Brasileiro

EC - Emenda Constitucional

EI - Estratégia de Interiorização

FAB – Forças Armadas Brasileiras

FAS - Fundação de Assistência Social do município de Curitiba

IDP - *internally displaced persons*

IMDH - Instituto de Migrações e Direitos Humanos

MDS - Ministério de Cidadania

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MPF - Ministério Público Federal

MPT - Ministério Público do Trabalho

MT - Mato Grosso

NURIN - Núcleos Regionais de Interiorização

OIM - Organização Internacional para as Migrações

ONG - Organização não governamental

ONU- Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da sociedade civil

PARinAC - Programa de Parcerias em Ação do ACNUR

PF - Polícia Federal

PIB – Produto Interno Bruto

PITRIG - Posto de Interiorização e Triagem

PNGM - Política Nacional de Gestão Migratória

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR - Paraná

PRA - Posto de Recepção e Apoio

PRBC - Política de Refúgio do Brasil Consolidada

REDECOOR - Rede de Coordenadorias do Município de Dourados

RIR - Regime Internacional de Refugiados

RM - Região Militar

RN - Resolução Normativa

RR - Roraima

RS - Rio Grande do Sul

SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Dourados

SEMASC - Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania da cidade de Manaus

SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da cidade de São Paulo

SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da cidade de Porto Alegre

SJMR - Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados

SINE - Sistema Nacional de Emprego

SISMIGRA - Sistema de Registro Nacional Migratório

SP - São Paulo

UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFRS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNHCR - *UN High Commissioner for Refugees*

UPIIRDD - Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos pertencentes à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em Porto Alegre.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Abrigos sob gestão da Operação Acolhida em Roraima 55
Tabela 2 - Regiões militares do Exército Brasileiro e suas cidades-sede. 57
Tabela 3 - Municípios que apresentaram mais de 500 pessoas venezuelanas interiorizadas em abril de 2021 62
Tabela 4 - Número de entrevistas realizadas por município de análise 65
Tabela 5 - Número de entrevistas realizadas por município de análise 65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Regiões militares e zonas de influência dos NURINs. 57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo dos principais resultados sobre a Estratégia de Interiorização nos municípios analisados 86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **13**

CAPÍTULO 1 - DEFINIÇÕES E CONCEITOS CHAVE **18**

1.1 Revisão conceitual: movimentos e categorias migratórias 18

1.2 Atuação governamental: tipos de amparo aos imigrantes forçados 24

CAPÍTULO 2 - PANORAMA DA GESTÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO **28**

2.1 Gestão migratória e o federalismo brasileiro 28

2.2 Histórico da proteção jurídica de imigrantes e refugiados no Brasil 30

2.3 Panorama da migração internacional no Brasil contemporâneo 36

2.4 O papel das organizações internacionais e da sociedade civil 40

2.4.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR 40

2.4.2 A Organização Internacional para as Migrações - OIM 41

2.4.3 As organizações da sociedade civil - OSCs 42

CAPÍTULO 3 - O FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO PARA O BRASIL: DESAFIOS E ESTRUTURA DE ACOLHIMENTO **46**

3.1 A Operação Acolhida 51

3.1.1 Estrutura de governança 51

3.1.2 Frentes de Atuação da Operação Acolhida 53

3.1.3 A Estratégia de Interiorização 55

CAPÍTULO 4 - POPULAÇÃO INTERIORIZADA: ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO A NÍVEL LOCAL **62**

4.1 Estratégia Metodológica 62

4.2 Resultados observados 66

4.2.1 Manaus 66

4.2.2 Curitiba 70

4.2.3 São Paulo 74

4.2.4 Dourados 77

4.3.5 Porto Alegre 82

CONSIDERAÇÕES FINAIS **89**

REFERÊNCIAS **95**

INTRODUÇÃO

De acordo com o relatório *Global Trends: Forced Displacements in 2020*, o número de migrantes forçados ao redor do mundo vem crescendo rapidamente desde 2011 (UNHCR, 2021). Dados divulgados em junho de 2021 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Agência das Nações Unidas para Refugiados, demonstram que o número de pessoas forçosamente deslocadas de seus locais de origem por fatores como perseguição, conflito, violência, violações dos direitos humanos ou outros eventos que perturbem seriamente a ordem pública já soma mais de mais de 84 milhões de indivíduos (UNHCR, 2021).

Impactada pela variação nos preços dos barris de petróleo e com inflação acima dos 800%, a crise econômica venezuelana iniciou-se no ano de 2013. Rapidamente, os consequentes impactos políticos e sociais resultaram em uma dramática crise humanitária que levou à emigração de cerca de 5,6 milhões de pessoas venezuelanas até junho de 2021 (R4V, 2021) tendo como principais destinos países vizinhos à Venezuela, com destaque para: Colômbia (30,4%), Peru (17,9%), Chile (8,2%), Equador (7,7%) e Brasil (4,7%).

A chegada desses imigrantes e refugiados causou considerável impacto no Brasil, sobretudo para as cidades de Boa Vista e Pacaraima, ambos municípios de Roraima (RR), considerados porta de entrada do povo venezuelano no país (FAUSTINO, 2020). Sem a implementação de ações coordenadas ou de um plano de ação governamental, rapidamente tais municípios se viram sobrecarregados com o volume de demandas por serviços de saúde, educação e fomento ao emprego e renda, além do aumento da incidência de doenças infectocontagiosas como tuberculose, febre amarela, malária e sarampo (ARRUDA-BARBOSA *et al.*, 2020).

Depois de uma série de intervenções pontuais - focadas no apoio técnico e, principalmente, financeiro à Roraima - a resposta do Governo Federal foi dada no sentido de promover a federalização do atendimento humanitário aos imigrantes e solicitantes de refúgio em Roraima. Tal fato se consolidou com a instituição do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) - responsável pelo acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018) - e com a implementação de uma Força-Tarefa Logística Humanitária, conhecida por Operação Acolhida, sob coordenação deste Comitê.

Realizada desde 2018, as ações desenvolvidas no âmbito da Operação Acolhida são tratadas no âmbito de Subcomitês específicos, os quais são responsáveis por coordenar a prestação de serviços relacionados às três frentes de trabalho da Operação. São elas: o ordenamento da fronteira, sob coordenação do Subcomitê Federal de Ordenamento de Fronteira [Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes]; o abrigamento, sob gestão do Subcomitê Federal de Acolhimento [aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade], e; a interiorização, gerida pelo Subcomitê Federal de Interiorização. Vale também destacar a existência do Subcomitê Federal de Ações de Saúde aos Imigrantes, com atuação transversal em relação às três frentes de atuação.

Dentre elas, atualmente, a Estratégia de Interiorização (EI) configura-se como a principal forma de atuação da Operação Acolhida (CASA CIVIL, 2022), contando com o apoio de organizações da sociedade civil (OSCs) e de parceiros multilaterais, como o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), para sua efetivação. Através dela, o Governo Federal, promove o deslocamento voluntário de imigrantes e solicitantes de refúgio de Roraima e do Amazonas para outras unidades da federação, na intenção de desconcentrar a demanda por serviços públicos no estado, aliviar a pressão sobre municípios como Boa Vista, Pacaraima e Manaus, mas também de oferecer novas oportunidades às pessoas de origem venezuelana que buscaram amparo no país.

Este trabalho se propõe a avaliar a atuação dos Governos Locais em relação à Operação Acolhida, especialmente no que diz respeito à EI e à promoção de ações de acolhimento e integração dessa população em seu território, tema que é ainda pouco explorado pela literatura brasileira. No geral, tal temática tem sido analisada sob a perspectiva do Governo Federal (ZAPATA & WENDEROTH (2021); MOREIRA (2018); SOUZA (2019)), apontando para uma tentativa de gestão do fluxo venezuelano através da adoção de medidas relacionadas à securitização, militarização, normatização ou terceirização da prestação de serviços (para OSCs e organizações multilaterais) mais do que a partir do desenvolvimento ou fortalecimento de políticas públicas dedicadas a essa população. Por sua vez, Faustino (2020) avaliou as estruturas de acolhimento desenvolvidas considerando o papel dos Governos Estaduais, com destaque para o estado de Minas Gerais e Zanoni (2020), apesar de considerar as medidas adotadas em âmbito municipal, focou nas ações desenvolvidas no município de Dourados, com foco nas OSCs e instituições acadêmicas e não nas autoridades públicas municipais. Ainda há, portanto,

lacunas relativas ao papel desempenhado pelos Governos Locais na Estratégia de Interiorização.

Tal estudo se justifica, uma vez que, conforme a estrutura federalista brasileira, estes se tornam responsáveis pela prestação de serviços públicos para atendimento das demandas trazidas pelas pessoas interiorizadas após sua chegada. Torna-se ainda mais relevante quando se observa que a opção por participar ou não na EI é voluntária, não apenas para a população venezuelana em Roraima, mas também para os municípios. Não por acaso, em paralelo à Operação Acolhida, em abril de 2019 o Governo Federal, em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), lançou a Campanha *Interiorização + Humana*, na intenção de intensificar e expandir o apoio dos municípios brasileiros na interiorização de venezuelanos e venezuelanas em Roraima, além de promover inserção social e profissional das pessoas refugiadas e **i**migrantes que chegam ao país. Nesse sentido, a Campanha conta ainda com apoio da Confederação Nacional de Municípios (CNM) na sensibilização e orientação de gestores municipais em relação à acolhida dos cidadãos e cidadãs venezuelanos beneficiários da EI.

Por outro lado, a temática migratória é ainda muito pouco abordada pela literatura relacionada à gestão pública em cenário nacional, sendo mais comumente tratada sob o olhar da demografia, da sociologia, do direito, da história e da economia (JUBILUT, 2006, 2007; PATARRA, 2012; OLIVEIRA, 2017; BAENINGER, 2018; SILVA, 2019; GETIRANA & LIMA, 2018; FIGUEREDO & ZANELATTO, 2016, 2017; ZAPATA & FAZITO, 2017, 2018). Nesse sentido, o trabalho exerce um importante papel ao buscar fomentar o diálogo quanto à gestão migratória em cenário nacional, buscando contribuir para a formação de um olhar crítico e atento às deficiências da burocracia pública entre os futuros gestores e gestoras públicos. Para tanto, busca estimulá-los a pensar sobre a urgência do estabelecimento de diretrizes que orientem a oferta de serviços públicos, bem como que definam os papéis de cada uma das unidades federativas na prestação de serviços relacionados a áreas da política que ainda carecem de coordenação entre os três níveis de governo (União, Estados e DF e Municípios).

Vale, ainda, destacar a criação da plataforma "MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local" no Brasil, fruto de parceria entre a OIM e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com apoio administrativo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e apoio financeiro do Fundo da OIM para o Desenvolvimento. A plataforma tem por objetivo contribuir para a construção e gestão de políticas migratórias de forma qualificada e planejada, através da realização de um diagnóstico da governança municipal ou

estadual sobre as migrações, considerando dez dimensões de análise, que consideram aspectos como: estrutura institucional de governança e estratégia local; capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre os direitos humanos; participação social e cultural dos migrantes; transparência e acesso à informação para migrantes; parcerias institucionais; acesso aos serviços de proteção - gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial, e; acesso e integração aos serviços de saúde, educação, assistências social e mercado de trabalho. **Nesse sentido**, a partir de seus resultados, as instituições promovem treinamentos, o levantamento de boas práticas desenvolvidas e promovem o processo a certificação dos municípios, através do qual os governos locais podem apreciar a abrangência de suas políticas migratórias e identificar potencialidades a serem desenvolvidas em benefício de imigrantes e das comunidades de acolhida.

Diante de todo o exposto, busca-se responder a duas perguntas norteadoras: qual o papel dos governos municipais no contexto da Estratégia de Interiorização?, e; que tipo de ações têm sido executadas pelos governos locais para assegurar a integração social e econômica dessa população nos municípios de acolhida. Para além do simples mapeamento das ações atualmente desenvolvidas, busca-se analisar: i) como se deu o processo de adesão do município à EI; ii) quais os tipos de serviços prestados pelas políticas estruturadas (ex.: saúde, educação, trabalho e emprego, moradia, etc.); iii) quais os atores envolvidos na prestação desses serviços (setor público, organizações da sociedade civil, órgãos multilaterais, entre outros), e; iv) qual a estrutura de governança municipal para desenvolvimento dessas ações (parcerias, convênios, conselhos, etc.).

O trabalho fundamenta-se em uma amostra não probabilística, que toma como unidades de análise os cinco municípios que receberam os maiores volumes de população venezuelana interiorizada até abril de 2021. São eles: Curitiba - PR, Dourados - MT, Manaus - AM, Porto Alegre - RS -, São Paulo - SP. Os municípios foram identificados com base no levantamento de dados secundários sobre a EI. Além disso, adotou-se uma abordagem qualitativa considerando a análise de notícias, a revisão da literatura e a realização de um total de 11 entrevistas semiestruturadas online, entre agosto de 2021 e janeiro de 2022, com 2 representantes do setor público e 9 representantes da sociedade civil nos municípios selecionados. Destaca-se, entretanto, que o objeto de análise desta pesquisa considera as ações desenvolvidas a partir do início da estratégia de interiorização, em 2018.

Conforme será observado, os Governos Locais parecem ser menos ativos em relação ao acolhimento e à integração das populações interiorizadas do que o esperado para um ente federado que compartilha da responsabilidade pela prestação de serviços e pela garantia dos direitos sociais dos indivíduos em seu território. Se, por um lado, esse baixo envolvimento pode ser explicado pela falta de coordenação do Governo Federal quanto ao papel dos municípios na proteção dos direitos das pessoas imigrantes e refugiadas, por outro, pode ser explicado pela existência de um conjunto de organizações da sociedade civil (OSCs) a nível local, dotadas tanto do *know-how* quanto da *práxis* de atendimento a essa população, que se torna protagonista no atendimento às pessoas imigrantes e refugiadas diante da negligência do setor público. Assim, via de regra, a Estratégia de Interiorização tem se desenvolvido à margem da gestão municipal, que se dedica mais à prestação de serviços relativos à assistência social do que à adoção de soluções duradouras para fomentar a integração socioeconômica das pessoas interiorizadas.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, serão apresentados definições e conceitos chave para esta pesquisa. Em seguida, o capítulo 2 apresenta um breve panorama sobre as migrações contemporâneas para o Brasil, analisando a evolução dos instrumentos jurídicos e administrativos que tratam da gestão migratória no país, bem como o papel desempenhado, neste processo, por organizações multilaterais e OSCs. Já no capítulo 3 nos dedicamos a apresentar, mais a fundo, a Operação Acolhida, ao investigar seu contexto de implementação, os marcos regulatórios que a instituíram, bem como suas frentes de ação, dando destaque ao funcionamento da Estratégia de Interiorização. Finalmente, no capítulo 4, serão apresentados os detalhes sobre a estratégia metodológica adotada para o desenvolvimento deste trabalho, bem como os resultados relativos à pesquisa ora apresentada.

CAPÍTULO 1 - DEFINIÇÕES E CONCEITOS CHAVE

Antes de iniciar a análise proposta por este trabalho, importa esclarecermos alguns conceitos que auxiliarão no entendimento da abordagem desenvolvida. Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira visa apresentar a definição dos principais termos relacionados à classificação dos movimentos migratórios e das categorias de migrantes, com destaque para a temática do refúgio, de forma a esclarecer as diferenças existentes entre eles. De forma similar, a segunda seção se propõe a indicar e diferenciar as principais medidas adotadas por instituições governamentais e organizações da sociedade civil no atendimento à população em contexto de mobilidade.

1.1 Revisão conceitual: movimentos e categorias migratórias

A movimentação de pessoas entre regiões e territórios é inerente à história da humanidade, de modo que os movimentos migratórios podem ser vistos como causas ou consequências de mudanças estruturais nas sociedades, culturas e/ou instituições (SOUSA, 2019). Mesmo quando as comunidades se estabeleceram de forma fixa, em locais por elas denominados territórios, a migração nunca deixou de existir, mas passou a ser fomentada por razões que se ajustavam aos contextos político, econômico e social de cada época, em diferentes escalas e intensidades.

Conforme o IMDH (2014),

> A migração é um fenômeno antigo e que se repete, com variada frequência e intensidade, ao longo da história. Os grandes movimentos migratórios ocorridos em outras épocas tiveram sua causa nas invasões, conquistas, êxodos, mudanças sazonais, fome, superpopulação de determinadas regiões, entre outras.
>
> Motivos semelhantes, às vezes agravados, aos das acentuadas correntes migratórias no passado, caracterizam as migrações atuais: a globalização, questões demográficas de certos países ou regiões, a violação de direitos, o desemprego, a desorganização das economias tradicionais, as perseguições, a discriminação, a xenofobia, a desigualdade econômica entre os países e entre o hemisfério norte e o hemisfério sul são algumas causas das grandes migrações da atualidade (Glossário das Migrações, IMDH, 2014, *online*).

Nesse sentido, em si, o termo migração internacional define não mais que o deslocamento de pessoas, grupos ou povos, que atravessam fronteiras internacionais na intenção de se estabelecer em um local diferente de seu local de origem ou residência habitual (OIM, 2009; IMDH, 2014).

Ao deixar o seu país ou região de origem para se assentar em outro local, o indivíduo que migra é chamado de emigrante. Emigrar, portanto, significa sair de um país ou região para estabelecer-se em outro. Já sob a perspectiva do país ou região de destino, receptor desse indivíduo, ele é chamado de imigrante, de modo que a imigração pode ser entendida como a entrada em um país ou região estrangeiro para nele viver (OIM, 2009; IMDH, 2014).

A literatura aponta para a existência de dois tipos principais de deslocamentos, voluntário ou involuntário/forçado, que podem ser estimulados por diversos fatores (*drivers*) (PATARRA, 2006; CASTLES, 2008; LEAL & PEREIRA, 2004). A migração voluntária se fundamentaria na vontade e decisão pessoal e racional por migrar, após a análise do custo-benefício do deslocamento considerando as possibilidades de acesso a melhores condições ou oportunidades de emprego, maior segurança e maior estabilidade no país destino. Por outro lado, o deslocamento pode ser provocado por motivos externos à vontade individual, mas resultante de variáveis contextuais (cenários econômicos, os aspectos culturais, históricos e estruturais) que podem, inclusive, configurar ameaça à vida ou à sobrevivência da pessoa, cenário em que esse tipo de movimento seria denominado migração forçada (OIM, 2009; IMDH, 2014; VAN HEAR *et al.*, 2009).

É válido, porém, observar que, na prática, nenhuma dessas categorias é suficiente para enquadrar os diferentes tipos de migrantes de forma exclusiva, uma vez que todo movimento migratório envolve algum tipo de escolha (fator voluntário) e deriva de um contexto econômico, político e social que compele o indivíduo a migrar (fator de compulsão/ involuntário) (ZANONI, 2020; VAN HEAR *et al.*, 2009)

Nesse sentido, Crisp (2008) aponta para a existência de múltiplos fatores que se interconectam para promover as migrações, uma vez que, embora a decisão por deixar seu local de origem possa ser forçado - em decorrência de perseguição, conflito, guerra ou alguma outra circunstância que ameace a vida - o movimento de entrada em um determinado país ou região está associado à racionalização e escolha sobre esse local de destino, o que leva em consideração fatores econômicos, a busca por melhores condições de estudo ou emprego e maiores chances de vida. Em outras palavras, boa parte das migrações ao redor do mundo podem apresentar natureza “mista”, o que dificulta a distinção entre migração “forçada” e “voluntária”, tanto em termos da motivação para migrar quanto da composição dos fluxos.

Tal perspectiva é corroborada por Van Hear *et al.* (2009), os quais observam que

> O termo "migrante" pode abranger tipos muito diversos de pessoas em movimento, tanto dentro como entre países: entre eles estão aqueles que serão eternos emigrantes e aqueles que se estabelecem; trabalhadores contratados por período temporário; migrantes laborais, profissionais, empresariais e comerciantes; alunos; refugiados e requerentes de asilo; pessoas que se deslocam das áreas rurais para as cidades, ou das cidades menores para as maiores; pessoas que buscam segurança contra conflitos dentro de seus próprios países; e possivelmente até mesmo trabalhadores humanitários, passageiros transfronteiriços e turistas. Além disso, as pessoas muitas vezes alternam entre essas categorias: elas podem entrar em um país como estudantes, turistas ou visitantes, por exemplo, mas depois ilegalmente ultrapassar o período de permanência, pedir asilo ou buscar um assentamento permanente e, eventualmente, tornar-se naturalizado como cidadãos; e os migrantes internos movidos à força ou em busca de oportunidades podem, com o tempo, cruzar o estado fronteiras e tornam-se migrantes internacionais (VAN HEAR *et al.*, 2009. p. 1)

Essa transmutabilidade entre os *drivers* da migração e quanto ao próprio status migratório do indivíduo torna-se ainda mais considerável com o advento do século XXI, especialmente em razão da superação de barreiras físicas e culturais – com destaque para a linguística, resultado da adoção do inglês como língua universal - decorrente da globalização. Cabe também tratar da intensificação das desigualdades entre os países e dos diferentes estágios demográficos observados ao redor do mundo, que leva os países pobres, que apresentam ainda altas taxas de mortalidade e especialmente fecundidade, a exportar mão-de-obra para países mais ricos, onde as taxas de fecundidade são inferiores à taxa de reposição populacional, para além de questões ambientais, como tsunamis, terremotos, secas e enchentes (LIVI-BACCI, 2012).

Observa-se ainda que podem existir subtipos de migração, dentro das categorias apresentadas. No caso das migrações forçadas, os fatores que motivam os deslocamentos podem ser agrupados em quatro categorias: a) conflitos interestatais, provocados por atores não estatais; b) fatores relacionados à instabilidade política, e decorrentes situações de violência generalizada; c) fatores ambientais, como a escassez de água, insegurança alimentar, seca, degradação, fome, desastres naturais, entre outros; deslocamentos induzidos por projetos de desenvolvimento, como barragens e mineração (ZANONI, 2020; REED *et al.*, 2016).

Nessa perspectiva, os migrantes forçados também recebem diferentes denominações, a depender das características e do contexto que provocaram o seu deslocamento, podendo ser classificados enquanto: a) deslocados internos - *internally displaced persons* (IDPs); b) deslocados do desenvolvimento; c) deslocados ambientais ou por desastres naturais; d) vítimas de tráfico exploradas sexualmente ou por trabalho análogo ao escravo no país de destino; e)

asilados ou solicitantes de asilo, e; f) refugiados, cuja definição deve ser analisada sob o seu contexto de criação (ZANONI, 2020; REED *et al*., 2016).

De forma paralela ao reconhecimento dos direitos humanos, a temática do refúgio ganhou destaque em cenário internacional após a Segunda Guerra Mundial, período em que foi observada uma grande crise migratória internacional, expressa no deslocamento de mais de 40 milhões de pessoas que tentavam, por um lado, fugir dos resquícios deixados pela guerra e, por outro, se restabelecer em um local que lhes assegurasse o acesso a direitos e a melhores oportunidades (SOUZA & OLIVEIRA, 2019).

Até a estruturação dos limites do conceito de refúgio, o termo asilo foi utilizado para se referir à necessidade de garantir a proteção a pessoas que, por quaisquer motivos, deixavam suas cidades em busca de abrigo (SOUSA, 2019). Nesse contexto, os solicitantes de asilo podem ser compreendidos como as pessoas que cruzam as fronteiras internacionais na intenção de serem admitidas em outro país, mas cuja solicitação não foi ainda analisada ou reconhecida. Caso esses imigrantes tenham sua solicitação indeferida, são obrigados a abandonar o país em que tentaram acolhimento, exceto se forem autorizados a permanecer por razões humanitárias ou outros fundamentos relacionados (ZANONI, 2020; OIM, 2009). Durante o período de análise, entretanto, seus direitos ficam protegidos pelo país de destino.

Foi somente na década de 1950 que o conjunto de características que delimita o conceito de refúgio foi definido. Nesse período, foi fundado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), como um órgão subsidiário das Nações Unidas com vistas a efetivar a proteção aos refugiados em cenário internacional, buscando soluções permanentes para o problema do refúgio através de ações puramente humanitárias.

Através da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o principal Regime Internacional de Refugiados (RIR), definiu-se que os refugiados podem ser entendidos como toda pessoa 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 (ACNUR, 1951. Art. 1°- A2).

Em outras palavras, observa-se que, diferentemente da definição de migrante, a literatura define critérios claros para que uma pessoa seja considerada refugiada, indicando o conjunto de evidências a serem observadas para a identificação desses indivíduos. Nesse sentido, é possível afirmar que todo refugiado pode ser considerado um migrante, mas nem todo migrante pode ser considerado um refugiado (SOUSA, 2019 *apud* PARK, 2015). Por outro lado, o conceito internacional de refúgio é também mais específico do que a definição de asilo, destacando o deslocamento motivado por perseguição ou medo de perseguição, além de apontar os possíveis fatores que o promoveriam e que impossibilitariam a permanência do indivíduo em seu país de nacionalidade ou residência habitual.

Sob a perspectiva de um Estado Nacional, essa diferenciação é de fundamental importância, tanto para orientar a elaboração de programas e políticas que lidem com esses indivíduos de maneira apropriada - reconhecendo as suas especificidades e necessidades, na intenção de assegurar seus direitos - quanto no sentido de amparar o desenvolvimento de um sistema que permita ao Estado controlar as fronteiras e fazer a gestão dos movimentos migratórios internamente. Ou seja,

> Embora diferentes em escopo e natureza, os esforços para desenvolver melhores sistemas de migração e asilo andam de mãos dadas. Os sistemas de asilo não podem funcionar eficazmente sem uma migração bem gerida; e a gestão da migração não funcionará sem sistemas e procedimentos coerentes para a proteção internacional dos refugiados. Os sistemas de asilo e de migração gerida devem, no entanto, basear-se numa distinção clara entre as diferentes categorias de pessoas (VAN HEAR, *et al.*, 2009. p. 7 *apud* UNHCR, 2003).

Isso se torna ainda mais importante quando consideramos que os refugiados são protegidos pelo princípio do *non-refoulement*, também previsto na Convenção de 1951 (Art. 33-1), segundo o qual, nenhum dos Estados signatários podem expulsar ou repelir (*refouler*) um indivíduo de seu território para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade estejam ameaçadas, uma vez que, nas palavras de Sousa (2019. p. 2), “a condição das pessoas categorizadas enquanto refugiados advém da consciência quanto à incapacidade de seus países de atender às suas necessidades mais básicas, impossibilitando não apenas a sua dignidade e cidadania, como a sua própria sobrevivência”.

Cabe ainda observar que, apesar de a definição internacional de refúgio ter dado origem à uma rede internacional de proteção a um grupo de indivíduos forçosamente deslocados, ela desconsidera uma série de situações que promovem esse tipo de movimento, conforme o apresentado anteriormente. Por conseguinte, segundo este conceito, uma parcela considerável

de imigrantes resulta juridicamente desamparada no cenário internacional e enfrenta dificuldades de encontrar garantia de proteção, sendo esta submetida à parca capacidade e vontade política dos governos de acolhida de protegê-los através de programas, políticas e ações *ad hoc*.

Foi com base nessa perspectiva que, num contexto de conflitos políticos e armados que permeou a América Latina entre os anos 1970 e 1980, os países da região sentiram a necessidade de ajustar o conceito internacionalmente proposto à realidade por eles vivenciada. Assim, no ano de 1984, foi estabelecida a Declaração de Cartagena, que ampliou a definição de refugiado na intenção de considerar, para além do indivíduo, a situação objetiva de seu país de origem (HOLZHACKER, 2017; SOUZA & OLIVEIRA, 2019). Portanto, em contexto regional, os refugiados passaram a incluir também os indivíduos que deixavam seus países porque sua vida, segurança ou liberdade estavam ameaçadas por situação de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública (SOUZA & OLIVEIRA, 2019).

É importante observar, porém, a inexistência de uma definição universal para grave e generalizada violação dos direitos humanos, ainda que esta seja recorrentemente utilizada em instrumentos legais e em decisões nacionais e internacionais (HOLZHACKER, 2017; OLIVEIRA, 2020b).

Ao analisar essa expressão, Holzhacker (2017) conclui que ela pode ser compreendida a partir de duas perspectivas: uma quantitativa, representada pelo termo “generalizada”, e; outra qualitativa, conforme o uso do termo “grave”. Segundo a autora,

> O elemento quantitativo, representado por “generalizada” sugere uma situação que segue um padrão ou prática, não se tratando de um ato contra uma única pessoa. Quando uma situação ou ato é generalizado, deve haver continuidade e convergência entre as ações. Por sua vez, o elemento qualitativo, representado por “grave”, sugere que a violação deve ser particularmente séria em sua natureza, em razão de sua crueldade, e que tais atos sejam altamente repreensíveis do ponto de vista moral (HOLZHACKER, 2017. p. 125).

Ainda assim, tal entendimento não é suficiente para esclarecer quais as situações passíveis de sua aplicação.

No caso da América Latina, a grave e generalizada violação aos direitos humanos pode ser entendida sob a perspectiva da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que proibiu, entre outros, a suspensão dos direitos de reconhecimento à vida, à integridade pessoal, à nacionalidade, ao nome, à liberdade de consciência e de religião, à proteção da família e da criança, à expressão política, bem como à proibição da escravidão e servidão e aos princípios da legalidade e da retroatividade (CADH, 1978. Art. 27.2). Nesse sentido, seriam consideradas graves as violações aos direitos acima mencionados, bem como direitos inderrogáveis previstos nos demais tratados internacionais dos quais os países sejam signatários.

Por todo o exposto, verifica-se que trabalhar o conceito de migração ou refúgio não é algo trivial, ao ponto de serem necessárias constantes atualizações e revisões legislativas que considerem os novos fatores de promoção dos deslocamentos, especialmente da condição de refugiado. Associado às dificuldades de definição conceitual, outro desafio está no desenvolvimento de ações e políticas para garantir os direitos dessa população. A seção a seguir busca explicitar os principais tipos de respostas governamentais adotadas para assegurar a proteção e o acesso a direitos aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no âmbito internacional e nacional.

1.2 Atuação governamental: tipos de amparo aos imigrantes forçados

Parte da dificuldade governamental em lidar com a questão do refúgio pode ser explicada pelo entendimento geral de que exista uma solução para os problemas que fomentaram o deslocamento forçado, o que implicaria em um prazo final até o qual a instituição do refúgio tivesse validade (SOUSA, 2019; SIMÕES, 2020). Inclusive, foi sobre essa perspectiva que a definição de refúgio foi cunhada: para lidar com a situação pontual de fuga da Europa durante a Segunda Guerra Mundial, o que pode ser confirmado pelo fato de o próprio mandato do ACNUR apresentar, inicialmente, prazo final de existência, partindo do princípio de que, eventualmente, não haveriam mais refugiados a serem tutelados (SIMÕES, 2020).

Ao abordar o movimento de refugiados como algo transitório - assim como o interpretado à época de sua instituição - a atuação dos Estados e organizações estaria restrita se ao acolhimento, compreendido por ações assistenciais pontuais, voltadas à situação emergencial de atendimento das primeiras necessidades básicas dos solicitantes de asilo e refugiados, incluindo a alimentação, vestimentas, moradia e saúde. Essa atenção é prestada, muitas vezes,

através de uma parceria entre o setor público e o setor privado, geralmente a partir da entrega de doações e do encaminhamento de imigrantes e refugiados para acesso aos serviços básicos (GETIRANA & LIMA, 2018).

Uma vez confirmado o caráter complexo, dinâmico e paradoxal que envolve a situação de refúgio, as instituições internacionais que trabalham com a temática migratória passaram a dedicar-se ao desenvolvimento de soluções duradouras. Segundo Simões (2020), tais soluções podem ser entendidas como ações a serem implementadas, a médio e longo prazo, para assegurar que os refugiados tenham a possibilidade de dar continuidade a suas vidas fora de seu país de nacionalidade, através da integração local ou do reassentamento, ou retornar a ele, através da repatriação voluntária. Em outras palavras, são soluções que visam dar fim ao ciclo de deslocamento das pessoas refugiadas, resolvendo a situação de necessidade em que se encontram, para que possam continuar suas vidas (UNHCR, 2011).

A integração local é entendida pela OIM (2009) como o processo através do qual o imigrante interage com a sociedade de acolhida ao ponto de ser por ela aceito e incluído. Trata-se de um processo complexo e gradual, que busca assegurar um lar permanente ao refugiado no país que o acolheu, envolvendo as dimensões "legais (a nação precisa de uma legislação migratória, que possibilite residência), econômicas (o refugiado precisa ter uma forma de renda), sociais (o refugiado precisa participar da comunidade) e culturais" (SIMÕES, 2020. p. 102). Em outras palavras, a responsabilidade pela integração não depende apenas do imigrante, mas também das instituições de apoio, da comunidade em que o refugiado é inserido e do governo de acolhida (OIM, 2009; ACNURc, 2021). No Brasil, a integração no nível local pode ser fomentada por exemplo, a partir do fornecimento de cursos de português - realizados em parceria com coletivos de bairro, universidades e com instituições pertencentes ao sistema S[1] - do apoio à elaboração de currículos, do encaminhamento para cursos profissionalizantes, bem como da oferta de orientação relacionada ao comportamento no mercado de trabalho (GETIRANA & LIMA, 2018). Na prática, segundo o ACNUR (2018), o ideal seria que, ao longo do tempo, a integração local levasse à obtenção do direito de permanência por parte das

[1] O sistema S é o nome dado ao conjunto formado por entidades corporativas como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Essas instituições apresentam objetivos comuns e características organizacionais similares, dedicando-se ao treinamento profissional, à assistência social, à consultoria, pesquisa e assistência técnica (Agência Senado, 2022).

pessoas imigrantes e refugiadas, ou até à obtenção de nacionalidade do país de acolhida, pondo um fim em sua condição de refugiado.

Já o reassentamento refere-se a um mecanismo governamental pelo qual governos e comunidades em todo o mundo compartilham a responsabilidade de responder às crescentes crises de deslocamento forçado e auxiliam a reduzir o impacto de grandes fluxos de refugiados nos países de acolhimento (JUBILUT, 2007; ACNUR, 2018). Consiste na prática de acolhimento de refugiados por um Estado, mesmo que eles já tenham sido reconhecidos pelo ACNUR ou por outro Estado soberano, quando estes indivíduos não obtiveram acesso à proteção necessária nesse primeiro país de acolhida por razão de: falta de proteção física e jurídica; necessidade de cuidados médicos específicos ou condições especiais (como a de crianças e adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas); bem como por total falta de integração local (SIMÕES, 2020). Logo, pode-se inferir que o reassentamento lida com os refugiados mais vulneráveis, vez que tais indivíduos continuaram a sofrer ameaças e violações de direitos humanos no país que os acolhe.

Por sua vez, a repatriação voluntária diz respeito ao retorno organizado ou espontâneo dos indivíduos refugiados para o seu Estado de origem. Dentre as três soluções apresentadas, é a solução duradoura de escolha da maior parte das pessoas refugiadas, que vislumbram a possibilidade de voltar ao local do qual se deslocaram. Embora, à primeira vista, pareça a mais simples, requer medidas adequadas para garantir que qualquer escolha seja voluntária, livre de coerção e baseada em informações objetivas com condições que permitam um retorno seguro e digno, de modo a se assegurar que o movimento seja sustentável, uma vez que, a partir do momento em que o refugiado é repatriado, ele deixa de estar sob a proteção do país que reconheceu sua condição de refugiado (JUBILUT, 2007; ACNUR, 2018).

Finalmente, considerando, ainda, que nem todos os deslocados forçados recebem amparo legal através da condição de refúgio, muitas vezes os Estados se veem obrigados a adotar medidas alternativas, na intenção de regularizar seu status migratório. Uma das principais medidas adotadas em cenários de grandes volumes de imigrantes irregulares ou de imigrantes que já residem há muito tempo no território trata-se da anistia, que pode ser entendida como o perdão, concedido de maneira generalizada ou, no que tange às migrações, como o instrumento através do qual um país determina a autorização de residência a todos os que se encontravam em situação irregular, resguardado o preenchimento de requisitos estabelecidos por normativo jurídicos (OIM, 2009).

O próximo capítulo apresenta o panorama das migrações internacionais para o Brasil, demonstrando como os conceitos ora apresentados vêm sendo trabalhados em cenário nacional no período recente, seja através da adequação ou atualização de seus marcos jurídicos, da adoção de ações e políticas voltadas à temática migratória ou da modernização de suas instituições.

CAPÍTULO 2 - PANORAMA DA GESTÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

2.1 Gestão migratória e o federalismo brasileiro

Desde a publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1969, durante o período ditatorial brasileiro, a competência para "legislar sobre emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros" (Artigo 8º, inciso XVII, alínea p) está sob responsabilidade da União. Durante a década de 1970, entretanto, nenhuma legislação foi editada no sentido de tratar do ingresso de estrangeiros, imigrantes ou refugiados no país (FIGUEREDO & ZANELATTO, 2016).

Com o fim da ditadura militar, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) - conhecida como Constituição Cidadã - deu um grande salto em direção ao reconhecimento dos direitos humanos das pessoas imigrantes, ao considerar, em seu artigo 5°, todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Apesar disso, a Carta Constitucional manteve o princípio estabelecido pela EC de 1969, indicando, em seu Art. 22, que "compete privativamente à União legislar sobre: nacionalidade, cidadania e naturalização (XII) e emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (XV)" (FIGUEREDO & ZANELATTO, 2016).

Já em seu Art. 18, a CF/88 distribuiu a autoridade sobre o território nacional entre a União, que representa o poder central, os estados federativos e Distrito Federal (DF), representando os poderes regionais, e os municípios, referindo-se aos poderes locais. Nesse sentido, umas das principais características do federalismo brasileiro trata-se da descentralização política e administrativa, entendida como o compartilhamento ou a distribuição das competências do Estado federal - isto é, do poder político e administrativo da União - com os demais entes federados (FILHO, 2013).

Embora observe-se o êxito obtido a partir de uma estrutura federativa em diversos países do mundo, há que se considerar que a instituição de um sistema de partilha de competências não é uma tarefa simples, assim como não é fácil colocá-lo em prática (FILHO, 2013). Isso torna-se ainda mais complexo quando consideramos a existência de áreas da política que carecem de uma atuação conjunta entre as diferentes unidades federativas. Isto é, que devem ser tratadas como matérias de competência comum, de modo que se admita o desenvolvimento de ações paralelas ou complementares por mais de um dos entes federados,

“sem que o exercício de um venha a excluir a competência de outro” (FILHO, 2013. p. 13 *apud* SILVA, 2002).

Paralelamente aos direitos sociais previstos no Art. 6° da CF/88 (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, etc.), as matérias de competência comum (Art. 23) tratam de temáticas cuja responsabilidade pela prestação de serviços, ou seja, sua execução - e não apenas legislação -, é compartilhada entre a União e as demais unidades federativas. Dentre elas, cabe aqui citar: o cuidado com a saúde e a assistência pública (inciso II); a promoção dos meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (inciso V); a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inciso IX), e; o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social de setores desfavorecidos (inciso X).

Ante ao exposto, sob uma lógica cooperativa[2] e descentralizada, a promoção de direitos individuais e sociais dos indivíduos imigrantes e refugiados pode ser tratada como uma matéria de competência comum. Portanto, uma vez em território nacional e, sobretudo em território local, infere-se que a responsabilidade por assegurar esses direitos às pessoas imigrantes, refugiadas e solicitantes de refúgio seja estendida também aos municípios, sendo suas políticas públicas de primordial importância para o fomento à inclusão socioeconômica dessa população.

Conforme ressaltado por Sampaio e Baraldi (2019)

> Em um cenário de fluxos migratórios constantes e expressivos é natural que o poder público municipal, em seus diversos setores de atuação, seja demandado a oferecer respostas a uma população frequentemente em situação de vulnerabilidade pela ausência de redes sociais, desfiliação cidadã e desconhecimento do idioma local, especialmente agravada nos casos daqueles que se encontram em situação migratória irregular (SAMPAIO & BARALDI, 2019. p.14)

As autoras ainda complementam essa perspectiva, ao afirmar que “embora as autoridades locais frequentemente não participem da formulação de políticas migratórias, elas acabam sendo convocadas a lidar com a temática por possuírem responsabilidades específicas

[2] Segundo Machado, o federalismo cooperativo caracteriza-se pelo compartilhamento da jurisdição - aqui entendida como a competência ou capacidade para fazer algo - sobre temáticas governamentais entre a União e estados federados. Nesse sentido, o federalismo cooperativo se difere, por exemplo, de um federalismo dual, no qual o governo nacional e os estados exercem seus poderes de forma separada e independente entre si, mesmo atuando sobre um mesmo território. Por outro lado, difere-se também do federalismo centralizado, no qual estados configuram-se como meros agentes administrativos da União, que detém o poder de regulamentar e recursos para induzir seus agentes a agir segundo suas preferências (MACHADO, 2018. p. 60).

na implementação de políticas que se expressam em seu território (SAMPAIO & BARALDI, 2019). Assim, ainda que as políticas migratórias sejam concebidas considerando todo o cenário nacional, é a nível local que a prestação de serviços se efetiva.

Abaixo, a próxima seção destaca a atuação do Governo Federal, enquanto legislador da temática migratória, apresentando os principais marcos normativos e seus consequentes arranjos institucionais relacionados à migração internacional e ao refúgio, bem como os movimentos que levaram à formação da política migratória ora vigente no país.

2.2 Histórico da proteção jurídica de imigrantes e refugiados no Brasil

Seguindo sentido contrário aos processos migratórios vigentes à época - majoritariamente movimentos emigratórios -, a proteção jurídica e institucional aos indivíduos imigrantes e refugiados no Brasil teve início em 1980, com a publicação da Lei n° 6.815, tradicionalmente conhecida por Estatuto do Estrangeiro. Através desta, o Governo Federal**,** instituiu o Conselho Nacional de Imigração (CNIg)[3], cujas atribuições incluem a formulação da Política de Imigração Laboral; a coordenação e orientação às atividades de imigração; a elaboração de estudos de problemas re1111lativos à imigração, e o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra qualificada, para admissão de estrangeiros no Brasil (DRECHSLER, 2019; COENTRO, 2011).

Como não poderia deixar de ser para um normativo publicado durante o período ditatorial, a Lei n° 6.815/1980 apresentava um forte caráter nacionalista, enfatizando a preocupação com a soberania brasileira. Tal afirmação pode ser confirmada a partir da leitura dos três primeiros artigos da lei, os quais tratavam do imigrante como uma possível ameaça à segurança nacional (FAUSTINO, 2020; OLIVEIRA, 2020). Na interpretação de Oliveira (2020), a pretexto de regular a política migratória, o Estatuto do Estrangeiro buscava cercear a mobilidade para o Brasil, preconizando um conjunto de restrições que explicitavam a centralidade decisória do Governo Federal para conceder o visto migratório e que reforçavam

[3] Sob tutela do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério do Trabalho, o CNIg é um órgão quadripartite, responsável pela gestão da imigração laboral, bem como pela concessão de visto temporário para fins de atividades de relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural (Art. 44 do Decreto n° 9.199/2017; COENTRO, 2011). É composto por quatorze membros titulares, que representam órgãos federais, segmentos de empregadores e trabalhadores, além da comunidade científica tecnológica. O CNIg pode, ainda, convidar representantes de outros órgãos e entidades integrantes da administração pública, da comunidade científica, de entidades da sociedade civil ou de organismos internacionais para participarem de suas reuniões plenárias, ainda que sem direito a voto. Tal estrutura é fundamental para permitir que eventuais desentendimentos ou interesses conflitantes possam ser debatidos e sanados no âmbito do próprio Conselho, o que facilita a tomada de decisões e a instituição de resoluções, dado que a maior parte das instituições públicas e civis envolvidas com a gestão migratória estão nele representados (COENTRO, 2011).

a preferência seletiva por mão de obra especializada, perspectiva alinhada aos interesses da Política Nacional do Desenvolvimento.

No ano de 1997, consolidou-se também, no país, a proteção jurídica das pessoas refugiadas, através da publicação da Lei n° 9.474, popularmente conhecida como Estatuto dos Refugiados. Esta, inspirada pela Declaração de Cartagena de 1984, regulamentou os mecanismos de concessão de refúgio do Estatuto dos Refugiados de 1951, apresentado no capítulo anterior (OLIVEIRA, 2020; CLARO, 2020; ZAPATA & FAZITO, 2018).

A publicação do Estatuto dos Refugiados de 1997 representou uma grande inovação no ordenamento jurídico brasileiro, sendo o Brasil o primeiro país da América Latina a considerar essa temática através de um normativo específico, integrando-o ao arcabouço legislativo nacional. Dentre suas principais inovações, cabe tratar da institucionalização de uma definição abrangente de refugiado, bem como da possibilidade de se conceder o refúgio aos demais membros da família do refugiado, como uma forma de garantir o direito de reunião familiar e assegurar o atendimento ao princípio da unidade familiar, previsto na CADH e no Art. 16 da DUDH, que define que "a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado" (SOUZA & OLIVEIRA, 2019; ZAPATA & WENDEROTH, 2021; CLARO, 2020).

Através de seu Art. 1°, essa Lei estabeleceu, que seriam consideradas refugiadas, as pessoas que

> 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).

Percebe-se, portanto, que além do conceito de refugiado estabelecido pela Convenção de 1951, a Lei acatou o tratamento adotado pela Declaração de Cartagena em seu inciso III, ao considerar refugiada a pessoa que, devido a grave e generalizada violação aos direitos humanos, é obrigada a buscar refúgio em outro país.

Outro triunfo decorrente da lei foi a criação do Comitê Nacional para Refugiados (Conare), um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, formado

por representantes governamentais e não-governamentais[4], que tem como atribuições (i) orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, (ii) bem como analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (BRASIL, 1997). Nesse sentido, em cenário nacional, cabe a ele a avaliação e a aplicação da condição de grave e generalizada violação aos direitos humanos[5].

Ao final dos anos 2000, a convergência das migrações internacionais em favor do Brasil e a intensificação dos fluxos migratórios já existentes evidenciaram a insuficiência dos normativos existentes para contemplar a complexidade da dinâmica migratória e assegurar sua regularização. Nesse cenário, o Governo Federal se viu obrigado a adotar medidas alternativas que se propusessem a assegurar a proteção e o acesso aos direitos para as pessoas imigrantes e refugiadas no país (CLARO, 2020).

Conforme observado por Oliveira (2017), num primeiro momento, o Governo Federal buscou promover a regularização de estrangeiros que residiam já a determinado tempo no país através da edição de RNs do CNIg e do Conare e de portarias interministeriais dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores que concedessem anistias pessoas em situação de irregularidade (CLARO, 2020).

A título de exemplo, vale destacar o ano de 2009, em que foram publicados o Decreto 6.893/2009 e a Lei 1.664/2009 - Lei da Anistia Migratória -, normativos responsáveis por autorizar a regularização de mais de 20 mil estrangeiros que estavam em situação irregular e tinham entrado no país até 1º de fevereiro daquele mesmo ano[6] (OLIVEIRA, 2020; PATARRA, 2012; ZAPATA & FAZITO, 2018). Apesar disso, reforça-se que essa não foi a primeira nem a última vez que a concessão de anistia foi utilizada como mecanismo para regularizar a situação migratória de estrangeiros no país, podendo essa medida ser observada nos anos de 1981, 1988 e em 1998 (PATARRA, 2012).

---

[4] Em seu Art. n° 14, a Lei 9.474/1997 estabelece que o Conare será constituído por membros dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto e do Departamento de Polícia Federal. Além desses, são também convidados o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) - convidado permanentemente, embora tenha direito a voz, mas não voto - e um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país.

[5] Segundo Holzhacker (2017), de forma geral, o Conare reconhece a condição de refugiado com base no inciso III ao verificar a comprovação da existência de um conflito generalizado, que possa atingir a todos os habitantes do país de forma indiscriminada e independentemente de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social.

[6] Embora os normativos não tenham discriminado a nacionalidade do estrangeiro para efeito de concessão de anistia, dados disponibilizados ao fim da tramitação do processo de regularização revelaram que a maioria dos imigrantes regularizados eram oriundos de países como Bolívia, China, Peru, Paraguai e Coreia do Sul (DADALTO, 2013. p. 255).

Houve ainda uma mudança na forma de atuação do CNIg - inicialmente responsável pelas migrações laborais - que assumiu a responsabilidade pela regularização e instituição da política migratória ao emitir RNs que tratassem de questões pontuais, produzindo "um verdadeiro emaranhado normativo, que estava longe de afrontar as questões migratórias com a necessidade e a profundidade requeridas" (OLIVEIRA, 2017. p. 172).

Segundo Oliveira (2020),

> A transição para o abrandamento dos dispositivos legais previstos no Estatuto do Estrangeiro já estava em curso nos anos anteriores [...]. A Lei do Refúgio, o Acordo de Residência do Mercosul e a acolhida por razões humanitárias aos imigrantes haitianos são exemplos cristalinos desse processo rumo à flexibilização. Contudo, os efeitos dessas transformações foram mais nitidamente observados a partir de 2011, podendo ser destacados o aumento no volume dos fluxos e a mudança no eixo das correntes migratórias, que deixam de ter como origem preponderante o Norte Global, passando a predominar as correntes que partiam do Hemisfério Sul (OLIVEIRA, 2020. p. 49).

A adoção de uma política de flexibilização pontual, ao invés de se buscar pela revisão e atualização dos marcos legislativos relacionados à temática migratória, favoreceu a mobilização e intensificação das reivindicações de atores da sociedade civil por um marco normativo que amparasse a migração internacional, resguardados princípios da Constituição vigente. Como resultado, paulatinamente, a necessidade de se promover avanços quanto à questão migratória foi se consolidando na agenda política brasileira, ainda que através embates de posições e ideologias conflitivas, inclusive no âmbito do Governo Federal (PATARRA, 2012; CLARO, 2020): de um lado, surgiam propostas que mantinham a perspectiva herdada da época da ditadura, as quais associavam a migração à segurança nacional; de outro, propostas fundamentadas no paradigma das garantias dos direitos das pessoas migrantes[7].

Essa movimentação resultou na aprovação, em 2013, do Projeto de Lei n° 288, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, que veio a ser base de um novo marco legal migratório: a Lei n° 13.445, publicada em maio de 2017, 29 anos após a promulgação da CF/88. Apesar da longa trajetória e dos diferentes embates que envolveram seu processo de formulação, o PL foi aprovado nas duas casas legislativas com amplo consenso entre os

[7] As propostas de adequação da lei de migrações levantadas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) mantinham a perspectiva da atração da força de trabalho qualificada, na intenção de que esses imigrantes ajudassem a impulsionar o desenvolvimento e crescimento econômico brasileiro. (OLIVEIRA, 2017). Por outro lado, instituições como o CNIg e a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) propunham alterar a lei a partir do paradigma das garantias dos direitos dos migrantes. Esta última, chegou inclusive a interagir com a sociedade civil, na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014, visando incluir suas considerações e percepções ao estruturar sua proposta (OLIVEIRA, 2017).

partidos políticos, para além de ter contemplado a participação de diferentes instituições públicas, do terceiro setor e de entidades sociais, através da realização de audiências públicas (ZAPATA & FAZITO, 2018).

A nova Lei de Migração, como ficou conhecida, apresentou avanços significativos no que diz respeito à gestão dos fluxos migratórios, incluindo dimensões anteriormente não abordadas, como o tratamento em relação ao controle das fronteiras, gestão da entrada, retorno e readmissão dos indivíduos migrantes, bem como sua integração e reintegração, com base na proteção dos direitos humanos (ZAPATA & FAZITO, 2018; FAUSTINO, 2020).

Uma das principais inovações da Lei está na forma de se referir ao imigrante: enquanto o Estatuto do Estrangeiro usou a terminologia estrangeiro, a nova Lei de Migração utilizou o termo migrante. Quanto a este ponto, vale resgatar a análise de Claro (2020), que afirma que

> Embora sinônimas, a palavra "estrangeiro" é mais restrita, uma vez que representa "um indivíduo que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente". Migrante, por sua vez, inclui não apenas o não nacional, como também pessoas que se deslocam no espaço geográfico de um mesmo país (migrante interno), e pessoas apátridas, aquelas que não têm nacionalidade de nenhum Estado (CLARO, 2020. p. 43).

Nesse sentido, a nova Lei tornou- se mais inclusiva e mais clara sobre os grupos a serem protegidos pela norma, ampliando o rol de proteção a indivíduos em situação de risco humanitário. Logo em seu Art. 1°, a Lei indica que ela se destina a tratar da situação do: i) imigrante, pessoa de nacionalidade estrangeira, que se estabelece no Brasil; ii) emigrante, considerando os brasileiros que se estabelecem no exterior; iii) residente fronteiriço, pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, entre outros; iv) visitante, ou não nacionais que chegam ao país com estada de curta duração, sem pretensão de se estabelecer no território nacional; e v) pessoas apátridas, que não são consideradas nacionais de nenhum Estado (CLARO, 2020; OLIVEIRA, 2020; BRASIL, 2017)

A nova Lei de Migração incorpora também questões atinentes ao asilo e ao refúgio, tendo institucionalizado, em seu Art. 3°, a autorização de residência por acolhida humanitária e reunião familiar, além de assegurar a concessão de autorização provisória de residência até a obtenção de resposta para as solicitações efetuadas por pessoas beneficiárias da condição de refugiado, asilo ou apatridia, independentemente de sua situação migratória (CLARO, 2020), sem invalidar a vigência de normativos específicos.

Já no que diz respeito à elaboração de políticas migratórias, a Lei assinalou, em seu Art.

3°, fundamentos que servissem de diretrizes para o desenvolvimento da política migratória brasileira, incluindo: a indivisibilidade, universalidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio à xenofobia e à discriminação; promoção da entrada regular e acolhida humanitária; e repúdio a práticas de expulsão ou deportação coletivas, entre outros (OLIVEIRA, 2020). Ainda assim, por si só, a publicação da Lei não resultou na estruturação ou adoção de uma política migratória a nível nacional.

Por fim, cabe também citar a simplificação dos tipos de visto, ou seja, dos tipos de autorização de entrada no país, que foram consolidados em cinco categorias distintas, quais sejam: o visto de visita (Art.13), incluindo os vistos de trânsito e de turista; visto temporário (Art. 14); e os três vistos de cortesia, oficial e diplomático, ligados a atividades diplomáticas (CLARO, 2020). Dentre esses, considerando o objeto de estudo deste trabalho, vale destacar o Art. 14, referente à concessão de visto temporário, que prevê a acolhida humanitária e a reunião familiar como hipóteses para a autorização de entrada e estabelecimento em território brasileiro.

Apesar dos avanços propostos, logo após a sua publicação, a nova Lei de Migração foi regulamentada pelo Decreto Presidencial n° 9.199, de 20 de novembro de 2017, o qual impôs uma série de vetos e alterações em seus artigos originais que levaram ao aparecimento de ambiguidades na interpretação do normativo, implicando em menor proteção jurídica para os imigrantes. Para além disso, os vetos evidenciaram também um conjunto de

> divergências ainda não resolvidas no processo civilizador brasileiro – especificamente sobre como a sociedade e, especialmente, o Estado brasileiro devem lidar com o fenômeno dos deslocamentos humanos e a decorrente produção de pluralidades e multivocalidades sociais (ZAPATA, FAZITO, 2018. p. 226).

Chamam atenção alguns dos pontos vetados ou regulamentados através do Decreto. Em primeiro lugar, foi vetado o Art. 1°, que definia o termo migrante, sob a justificativa de que o dispositivo estabelecia um conceito demasiadamente amplo, sendo aplicável a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que fosse sua condição migratória (CLARO, 2020). Por um lado, o argumento é justificável e está em consonância com a literatura especializada, para a qual migrante é “um termo guarda-chuva não definido no direito internacional” (IOM, 2019). Por outro, é possível inferir que a escolha por um conceito mais amplo foi proposital, na intenção de se permitir que um maior conjunto de indivíduos e situações - não previstos por regulamentação específica - fossem abrangidos pela lei, tornando mais fácil sua aplicação às novas realidades sociais, ao mesmo tempo em que procurava evitar lacunas jurídicas sobre situações futuras, que de outra forma não seriam contempladas pela legislação migratória

(CLARO, 2020).

Já no que diz respeito à acolhida humanitária, o Decreto estabelece, em seu Art. 36, que esta será concedida mediante análise dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, através da edição de Portarias Ministeriais com decisões específicas para cada caso. Na ausência de uma autoridade central, cada um destes atores - em sua autonomia e independência - passam também a tratar dos aspectos mais gerais da gestão migratória, sem contar, porém, com uma instância de coordenação interministerial ou federativa que conduza o desenvolvimento das políticas para imigrantes e refugiados e "sem que um deles se sobressaia (na letra da lei) sobre os outros" (FAUSTINO, 2020. p. 48 *apud* OTERO, 2017, p.68). Como resultado, o que se observa é a burocratização do processo, que sofre com a ampla arbitrariedade de decisões tomadas por estruturas burocráticas dispersas, dando origem a medidas não uniformes para tratar cada caso separadamente (OLIVEIRA, 2020).

Abaixo, a próxima seção tem por objetivo resgatar o histórico das migrações internacionais para o Brasil em período recente, demonstrando os desafios e oportunidades de aplicação dos normativos ora apresentados para a promoção da gestão migratória e da proteção jurídica de pessoas imigrantes e refugiadas. Visa ainda apresentar a atuação dos principais atores relacionados à temática migratória no país, sobretudo no que diz respeito à garantia dos direitos de pessoas imigrantes e refugiadas.

2.3 Panorama da migração internacional no Brasil contemporâneo

As migrações internacionais são parte integrante da história brasileira, inclusive no que diz respeito a seu processo de formação, iniciado com a chegada e o estabelecimento dos portugueses entre os séculos XV e XVI. Embora, como retrata Oliveira (2020), os fluxos migratórios tenham sido pouco expressivos nos primeiros séculos da história brasileira, limitando-se basicamente à mão-de-obra escrava trazida do continente africano, eles foram consideravelmente intensificados no início do século XIX. Neste período, foram estruturadas políticas de atração de mão-de-obra estrangeira qualificada, tanto como forma de facilitar a inserção do Brasil no mercado internacional quanto na intenção de promover o branqueamento da população, colocando as migrações internacionais na agenda de prioridades do país até 1930. A partir dessa data, embora uma série de acordos bilaterais tenham sido assinados pelo Brasil, inicia-se um período de interrupção dos fluxos migratórios internacionais, uma vez que o saldo migratório (diferença entre entradas e saídas) se

aproximava de zero (OLIVEIRA, 2020).

Na década de 1980, as migrações internacionais conquistaram novo destaque no cenário nacional, desta vez sob a perspectiva da emigração de brasileiros para países como Estados Unidos, Paraguai, Japão, Uruguai e Bolívia, que atingiu seu ápice em meados dos anos 1990 (FIGUEREDO & ZANELATTO, 2017). Ao final dos anos 2000, uma nova convergência das migrações internacionais pode ser observada, agora em favor do Brasil, como resultado de movimentações que marcaram a agenda migratória do país. Dentre elas, destaca-se a promulgação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, no ano de 2009, que possibilitou a livre circulação e o estabelecimento temporário das populações entre os países que mencionava por até dois anos, mediante a apresentação da documentação estipulada no Art. 3° (OLIVEIRA, 2020).

Além disso, observou-se o reposicionamento do Brasil como liderança global através dos BRICS e no âmbito do Mercosul. Vale citar também o fortalecimento e a estabilidade política e econômica que marcaram o país em período recente, fatores que levaram o Brasil a ser considerado a sexta maior economia do mundo, impactada pelo boom dos commodities nos mercados internacionais; pelo crescimento de investimentos públicos e privados em infraestrutura, energia, e petróleo, e; pela expansão do mercado consumidor nacional, em respostas às políticas de inclusão social e econômica das populações de baixa renda (ZAPATA & GUEDES, 2017; ZAPATA & FAZITO, 2018; ZAPATA & WENDEROTH, 2021). Ressalta-se também a ocorrência de um terremoto, de magnitude 7 na escala Richter, no Haiti, em janeiro de 2010, que resultou na devastação de boa parte do país, inclusive de sua capital, Porto Príncipe (Agência Brasil, 2020).

Assim, na última década, observou-se a intensificação da imigração dos vizinhos sul-americanos para o Brasil, proporcionando a reconfiguração, tanto qualitativa quanto quantitativa, da migração internacional para o país (ZAPATA & FAZITO, 2018; PATARRA, 2012). A título de exemplo, dados disponibilizados pelo Observatório das Migrações, referentes ao Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra)[8], revelam um aumento de 202% no volume médio de imigrantes para o Brasil, ao compararmos os fluxos observados entre os períodos de 2000-2009 (média de 36.266 imigrantes por ano) e 2010-2019 (média de

[8] Corresponde ao sistema do Governo Federal que consolida os registros administrativos da Polícia Federal brasileira relativos ao registro de estrangeiros no país. Até 2017, esses registros compunham o Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (Sincre), que recebeu o nome de Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra) a partir da publicação da nova Lei de Migração.

109.464 imigrantes anuais)[9].

Parte desse aumento pode ser justificado pela existência de três grandes fluxos migratórios para o território brasileiro, principalmente a partir dos anos 2000, sendo eles: bolivianos; haitianos, e; mais recentemente, venezuelanos (LENDERS, 2019; FAUSTINO, 2020). Apesar de diferentes entre si, os três fluxos apresentam similaridades importantes, que devem ser consideradas para o desenvolvimento deste trabalho.

Embora a imigração de bolivianos para o Brasil tenha se iniciado ainda na década de 1950 (PINHEIRO, 2018), o fluxo imigratório se acentuou significativamente a partir dos anos 1980, como resultado da instabilidade política e da miséria que afetava diversas regiões do país hispânico (LENDERS, 2019; PATARRA, 2012). A maior parte desse fluxo se direcionou para a cidade de São Paulo, em bairros onde se concentram a produção e a comercialização da indústria de confecções (BAENINGER, 2012). Por outro lado, a histórica e expressiva imigração de fronteira foi mantida, sobretudo em razão da "permeabilidade das fronteiras que integram os países, num contexto de integração econômica regional" (BAENINGER, 2012. p. 10), como é o caso do Brasil e da Bolívia enquanto signatários do Mercosul.

Apesar dessa permeabilidade, Patarra (2012) ressalta que uma parte considerável desses imigrantes se apresentava em situação irregular até recentemente. Isso porque, o Estatuto do Estrangeiro, que vigorou até o ano de 2017, só permitia a entrada de mão de obra especializada e de empreendedores no país. À época da intensificação do fluxo de bolivianos, o perfil da população que vinha para o Brasil era constituído, em sua maioria, de jovens de ambos os sexos, solteiros e de escolaridade média (PINHEIRO, 2018).

Anos mais tarde, em 2010, observou-se a chegada de um expressivo fluxo de haitianos no Brasil, em decorrência da devastação do Haiti por uma série de desastres naturais[10]. A entrada de pessoas haitianas deu-se também pela fronteira com a Bolívia, mais especificamente pelo município de Brasiléia, no Acre, mas também pelos municípios de Tabatinga e Manaus, no estado do Amazonas, cidades estas que se tornaram "locais de concentração dos grupos de imigrantes enquanto eles aguardavam o deferimento da solicitação de refúgio feita quando ingressaram no Brasil" (FAUSTINO, 2020. p. 35).

---

[9] Dados extraídos do Painel Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE/ Registro Nacional Migratório - RNM. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/.

[10] Fernandes *et al* (2014) relatam não apenas o terremoto que atingiu o país no ano de 2010, mas destacam, ainda, o desenvolvimento de um surto de cólera no mesmo ano, bem como a chegada de dois furacões (Issac e Sandy), em 2012.

Por consequência do aumento da população haitiana na região norte do país, percebeu-se um período de desconfiança das sociedades locais quanto aos não brasileiros, que passaram a ser definidos como invasores, sobretudo pela mídia brasileira (FERNANDES *et al.*, 2014). Esse fato, forçou o Governo Federal a adotar, mais uma vez, medidas paliativas que pouco contribuíam para o desenvolvimento de um plano mais abrangente para lidar com a questão migratória. Como resultado, as autoridades governamentais iniciaram o processo de deslocamento dos cidadãos e cidadãs haitianos para outras cidades do país através da Força Aérea Brasileira (FAB) (FAUSTINO, 2020), estratégia esta que vem sendo também observada na gestão do fluxo da população venezuelana que chega à região norte do país.

Os detalhes sobre a movimentação do povo venezuelano para o Brasil serão apresentados no capítulo 3 deste trabalho, que se destina a entender as propostas e a estrutura das ações que foram e têm sido desenvolvidas para assegurar o acesso dessa população aos serviços públicos e à garantia de seus direitos. Por ora, cabe salientar que a gestão da imigração venezuelana apresenta aspectos que rememoram a experiência adquirida com os casos dos povos haitianos e bolivianos, inclusive no que diz respeito à edição de resoluções normativas que tivessem por objetivo regularizar ou facilitar a regularização de um contingente expressivo de forma rápida, embora precária.

Nesse sentido, a gestão do fluxo venezuelano aparenta fundamentar-se em decisões tardias, pouco coordenadas, que buscam uma solução ágil para problemas evidentemente vivenciados por municípios das zonas de fronteira, sem contar com um plano ou uma política nacional que oriente as ações e que evite o desenvolvimento de um estado de emergência. Ainda assim, percebe-se a influência das estratégias anteriormente adotadas na implementação de ações voltadas à população venezuelana, corroborando com o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*), originário dos estudos econômicos, mas introduzido por Pierson (2004) no âmbito da Ciência Política.

Segundo este conceito, escolhas realizadas no momento de formação das instituições e da estruturação de programas e políticas exercem um efeito de constrangimento sobre as decisões de governos futuros, tanto por limitar sua capacidade de atuação através dos normativos publicados e da institucionalização de uma metodologia específica - que demandariam um alto custo político para serem revertidos - quanto pela tendência natural do setor público de manter-se em estado de inércia, dando continuidade ao legado das ações ou decisões tomadas em momento anterior (BERNARDI, 2012). Em outras palavras, conforme Bernardi (2012) o “novo conhecimento se constrói cumulativamente sobre o conhecimento

do passado, e o faz de maneiras por meio das quais em muitas circunstâncias os avanços de ontem tornam as melhorias de hoje relativamente mais fáceis" (*apud* CASTALDI, DOSI, 2006, p.103).

Com base no exposto, embora o Brasil não tenha ainda logrado desenvolver sua Política Nacional de Gestão Migratória (PNGM), observa-se o amadurecimento paulatino da temática no cenário político brasileiro, fato expresso tanto na atualização do seu arcabouço normativo em período recente, quanto no desenvolvimento ou fortalecimento de instituições dedicadas ao acolhimento e à integração de imigrantes e refugiados no país.

Cabe ainda observar que, como forma de compensar a inexistência dessa PNGM, o Governo Federal compartilha - ou, em outras palavras, delega - suas atribuições com organizações internacionais - como o ACNUR e a OIM - e da sociedade civil, além, é claro, das demais unidades da federação. As próximas seções apresentam brevemente as ações dessas instituições, buscando entender o papel que elas têm desempenhado no que tange à gestão migratória no país.

2.4 O papel das organizações internacionais e da sociedade civil

2.4.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR

A Agência da ONU procura auxiliar os governos dos países de asilo no desenvolvimento de soluções duráveis (integração local, reassentamento ou repatriação voluntária dos indivíduos refugiados), conforme apresentado no capítulo 1 deste trabalho. No Brasil o ACNUR está presente desde a década de 1970, tendo estabelecido um escritório *ad hoc* no Rio de Janeiro em 1977 (JUBILUT, 2006). Neste período, a presença física da instituição em território nacional se fez necessária para lidar com o crescente volume de refugiados decorrentes da perseguição de regimes não democráticos na América Latina. Ainda que com atuação restrita, dada a resistência do governo ditatorial brasileiro em cooperar, conforme o observado por Jubilut (2006), o Alto Comissariado conseguiu desenvolver suas atividades no país, em grande parte, devido ao apoio de organizações não governamentais (ONGs) envolvidas em atividades de direitos humanos, que prestavam assistência jurídica e social aos refugiados, compensando as limitações enfrentadas pelo ACNUR.

A partir de 1982, a atuação da Agência da ONU ganhou novos contornos no país, após o reconhecimento do *status* da instituição enquanto organização internacional por parte do Governo Federal. Entretanto, à época, as autoridades brasileiras se aproveitaram da

oportunidade para afirmar seu entendimento de que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR, não do Brasil (JUBILUT, 2006). Como resultado, através da Norma Interministerial n° 394 de 1991, foi estabelecido um processo administrativo específico para a concessão da condição de refugiado, cuja responsabilidade era compartilhada entre o ACNUR, que passou analisar os casos individuais, e o Governo Federal, que validava as considerações apresentadas, dando a decisão final sobre a matéria.

Atualmente, a Agência da ONU para Refugiados tem seu escritório central em Brasília e está presente, de forma descentralizada, nos municípios de São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR). O ACNUR atua em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, além de outras instâncias do Poder Público para promover a regularização migratória, bem como a garantia de acesso a direitos às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil.

2.4.2 A Organização Internacional para as Migrações - OIM

Também fundada na década de 1950, a OIM é atualmente uma agência da ONU e a principal organização no campo das migrações a nível internacional. Sua atuação está fundamentada na colaboração da organização com parceiros governamentais, intergovernamentais e não-governamentais. Guiada pelo princípio da migração humana e ordenada em benefício das pessoas migrantes e das sociedades que os acolhem, a organização trabalha com os objetivos de promover a migração regular, reduzir a migração forçada e irregular e proteger os direitos de todos os migrantes, incluindo os refugiados. Nesse sentido, o foco de atuação da OIM não está restrito ao imigrante, mas busca desenvolver ações que considerem e favoreçam as comunidades de acolhida, a sociedade civil em geral, as comunidades acadêmicas, o setor privado e as instâncias de governo (OIM, s/d; COENTRO, 2011).

Embora o Brasil faça parte da organização desde 2004, somente em 2015 foi firmado um acordo de sede com o Governo Federal, através do Decreto n° 8.503, que levou à implementação de um escritório da OIM no país, em Brasília, no ano de 2016. Rapidamente, a instituição expandiu sua presença física para outras regiões do país e, atualmente, a OIM possui unidades regionais em outros 12 municípios brasileiros, sendo eles: Belém, Belo Horizonte, Chapecó, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Boa

Vista e Pacaraima (posto de atendimento), essas duas inauguradas entre 2017 e os dias atuais (OIM, s/d).

O foco da ação da OIM está alinhado e em coordenação com outras agências das Nações Unidas, especialmente o ACNUR, de modo a se assegurar uma resposta abrangente e coordenada para o fluxo de refugiados e imigrantes. Em setembro de 2018, a OIM e o ACNUR ampliaram os esforços de coordenação de ação em relação aos refugiados e imigrantes de origem venezuelana na América Latina, ao nomear um Representante Especial Conjunto, que atuasse na região em parceria com os países de acolhida (ACNUR, 2018).

2.4.3 As organizações da sociedade civil - OSCs

Além das instituições internacionais, o Brasil conta também com um expressivo número de organizações da sociedade civil (OSCs) que atuam como suporte às pessoas imigrantes e refugiadas no processo de acolhimento, na integração local (incluindo proteção jurídica) e no reassentamento dessas populações (COENTRO, 2011). Não por acaso, o ACNUR busca fomentar o estabelecimento de parcerias com as organizações não-governamentais através da celebração de acordos, tendo dado origem ao programa de Parcerias em Ação (PARinAC) como forma de promover encontros para avaliar os atendimentos realizados e as possibilidades de proteção desses indivíduos (JUBILUT, 2007).

De modo geral, as organizações da sociedade civil têm por objetivo levantar propostas e soluções que lidem com problemas pouco abrangidos, ou não abrangidos, pelo Estado, fornecendo soluções criativas para os conflitos sociais identificados (GETIRANA & LIMA, 2018; HARTWIG, 2018). Mais do que isso, a participação dessas instituições no fazer político é um direito constitucionalmente estabelecido (inciso II do Art. 204), o que aponta para participação social como um eixo essencial do processo de elaboração, implementação, gestão e controle das ações do governo (Cunha, 2019; Martins *et al*, 2008).

Dito isso, a atuação da sociedade civil põe em questionamento o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, afirmando a importância do controle público sobre o Estado, da gestão participativa, da cogestão e da necessidade de desenvolvimento de espaços de interação entre o Estado e a sociedade (Cunha, 2019; Martins *et al*, 2008). Assim, as organizações da sociedade civil buscam ampliar a cidadania e a garantia de acesso a direitos fundamentais a grupos anteriormente esquecidos pelo poder público, para além de buscar reorientar a

compreensão acerca do papel e do caráter do Estado, fundamentando-se no princípio da universalização dos direitos sociais.

Conforme Martins *et al* (2008), na atualidade, as demandas da sociedade moderna

> [...] exigem do Estado maior qualidade nos serviços prestados, modernização das práticas de gestão pública e uma nova concepção da relação do Estado com a sociedade civil. Este novo cenário exige gestores públicos capacitados na arte de administrar democraticamente e gerenciar a participação da comunidade. A competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos (KEINERT, 1994, p.46). É exigível que uma nova filosofia de gestão possibilite a afirmação dessas mudanças, introduzindo valores democráticos e atualizando os mecanismos de gestão (Martins *et al*, 2008. p. 153).

Nesse sentido,

> A pressão exercida pelos movimentos organizados da sociedade em busca de uma participação no sistema político gerou uma demanda (*input*) por uma política pública que atendesse a essa necessidade. O Conselho Gestor foi um *output* resultante da atividade política, materializado e institucionalizado por meio dos mecanismos legais vigentes pós-ditadura militar (Martins *et al*, 2008. p. 157).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, previstos para serem estabelecidos desde o nível municipal até o federal (Martins *et al*, 2008), configuram-se como órgãos colegiados, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, que buscam promover um novo modelo de relacionamento entre a Sociedade e o Estado. Para tanto, buscam garantir a participação efetiva da sociedade civil na atuação governamental, considerando suas experiências e demandas específicas nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais (saúde, assistência social, educação, trabalho, moradia, entre outros).

Estes espaços permitem ainda que as OSCs apresentem e incluam demandas e interesses de grupos minoritários na agenda política e participem da definição quanto ao o formato das políticas públicas e sobre as estratégias e diretrizes para implementação das mesma,

contribuindo também para definição e acompanhamento de metas relativos à efetivação dessas políticas. Assim, os Conselhos são tratados como

> "instâncias de formulação de políticas que possuem um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público. Eles tornam a política mais pública, pelo menos aqueles onde há participação de representações de segmentos comprometidos com a democratização da gestão dos negócios públicos (Martins et al, 2008. p. 160).

Nesse sentido, em sua relação com as instituições governamentais, as organizações da sociedade civil tem cumprido papel de destaque ao buscar: i) fomentar o diálogo sobre questões esquecidas pelo Estado, inclusive promovendo a conscientização quanto a situação de determinados grupos sociais, ii) envidar esforços para assegurar o reconhecimento jurídico dessas questões; iii) cobrar às instâncias governamentais sobre o cumprimento dos normativos, e; muitas vezes, participar ativamente da implementação das políticas públicas através do estabelecimento de parcerias com o setor público (COENTRO, 2011).

No que diz respeito à sua atuação em relação às pessoas refugiadas e imigrantes, conforme o observado por Jubilut (2006),

> A presença da sociedade civil [geralmente vinculada à instituições confessionais] é extremamente relevante, pois um compromisso internacional [de proteção aos refugiados] de um país vincula não apenas o governo, mas também a sociedade em geral: o envolvimento no processo de tomada de decisão é importante como meio de compartilhar a responsabilidade pela proteção efetiva dos refugiados entre o governo e a sociedade civil. Uma faceta adicional deste papel é que a sociedade civil pode exercer pressão sobre o governo em nome dos refugiados (Jubilut, 2006. p. 33).

De modo mais prático, as OSCs desempenham papel fundamental no atendimento de demandas apresentadas por imigrantes e refugiados. Sendo essa uma temática pouco abraçada pelo cenário político brasileiro, as OSCs configuram-se como as instituições responsáveis pelo desenvolvimento de ações assistenciais e nos processos de integração, ao buscar pela garantia do exercício dos direitos de pessoas imigrantes, pelo acesso ao mercado de trabalho e pela conquista da autonomia individual. Nesse sentido, conforme o observado por Getirana e Lima (2018), tais instituições buscam promover a difusão de conhecimento da legislação trabalhista e previdenciária brasileira através de canais digitais de informação, produção de cartilhas sobre direitos trabalhistas, fornecimento de cursos de língua portuguesa, realização de oficinas e workshop técnicos, para além do próprio estabelecimento de parcerias com empresas locais que possam contratar essas pessoas.

No caso do Brasil, mais especificamente, a atuação das OSCs pode ser observada desde 1960, quando vários movimentos sociais emergiram no país e organizações vinculadas à igreja Católica, inclusive a Cáritas Arquidiocesana, ganharam espaço enquanto entidades autônomas e independentes (NAIR *et al.*, 2020). Para além de terem contribuído para a proteção de pessoas politicamente perseguidas na América Latina ditatorial da década de 1960, tais instituições cumpriram importante papel no cenário político brasileiro, ao fomentar a presença do ACNUR em território nacional; pressionar a adoção da Convenção de Refugiados de 1951 e seu Protocolo após a redemocratização; participar ativamente das discussões relativas ao projeto de lei que se tornaria a Lei Nacional do Refúgio em 1997; estimular a aprovação de vistos humanitários para a população haitiana em 2012, como membro permanente e votante do Conare, e; participar das discussões e apoiar a elaboração do Projeto de Lei que veio a se tornar a nova Lei de Migração de 2017 (NAIR *et al.*, 2020).

Finalmente, cabe destacar que, geralmente, essas instituições atuam em conjunto, chegando a coordenar-se entre si para assegurar a proteção e o estabelecimento desses indivíduos. No Brasil, o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), trata-se de uma instituição social, sem fins lucrativos, vinculada à Igreja Católica, que tem por missão promover o reconhecimento da cidadania plena de pessoas migrantes e refugiadas. É, portanto, responsável pela coordenação de uma rede que integra cerca de 60 entidades da sociedade civil - a maior parte vinculada a instituições religiosas (DRECHSLER, 2019) - envolvidas com a temática do refúgio, a RedeMir. Através desta, as instituições podem trocar experiências e práticas e contar com o apoio mútuo de órgãos governamentais da área de migrações e refúgio ou serviços correlatos, inclusive a partir de um encontro anual promovido pelo IMDH (GETIRANA & LIMA, 2018; MILESI & ANDRADE, 2015).

O capítulo 3, a seguir, propõe analisar o fluxo dos cidadãos e cidadãs venezuelanos para o Brasil em período recente, bem como as soluções propostas pelo Governo brasileiro para a regularização migratória e acolhida desses indivíduos no país. Nesse sentido, se preocupa em contextualizar o surgimento da Operação Acolhida e em apresentar sua estrutura e frentes de atuação, com destaque para a Estratégia de Interiorização.

CAPÍTULO 3 - O FLUXO MIGRATÓRIO VENEZUELANO PARA O BRASIL: DESAFIOS E ESTRUTURA DE ACOLHIMENTO

Apesar de conectados através de uma fronteira seca entre o município de Pacaraima, em Roraima, e sua cidade gêmea[11] na Venezuela, Santa Elena do Uairén, historicamente, os fluxos migratórios entre o Brasil e o país bolivariano nunca foram muito expressivos (ZANONI, 2020; MOREIRA, 2018; ZAPATA & WENDEROTH, 2021), de modo que, entre os anos de 2000 e 2015, o Brasil apresentou uma média anual de 578 pessoas venezuelanas registradas do Sismigra. A título de comparação, quando consideramos a entrada de pessoas argentinas no país, essa média sobe para 3.406 pessoas registradas anualmente[12].

Com a deflagração da crise econômica, política e humanitária que marca a história do país bolivariano até os dias atuais, entre os anos de 2015 e 2017, mais de 160 mil cidadãos e cidadãs venezuelanos atravessaram a fronteira para Roraima, especialmente para o município de Pacaraima, ao ponto de o estado receber uma média de 500 pessoas por dia em 2018 (G1, 2018). Embora uma boa parcela dessa população não tenha permanecido no Brasil, se deslocando para outros locais, estima-se que, ao final de 2017, o saldo migratório da população venezuelana em RR se aproximava de 55 mil imigrantes, valor que representou, à época, um aumento de 11% no número de pessoas vivendo em território roraimense (FOLHA BV, 2018).

Destaca-se, ainda, que tal migração não foi uniforme nem estável, seja sob o ponto de vista do perfil econômico do imigrante ou no que tange ao volume de indivíduos, em cada classe social, que se deslocaram (SILVA & SOUSA, 2018). Conforme Silva e Sousa (2018), essa movimentação ocorreu em três fases. Na primeira, se deslocaram os integrantes de classes economicamente mais altas, sendo seguidos por indivíduos da classe média, como comerciantes e profissionais liberais, na segunda fase. Já na terceira fase, da qual são oriundos boa parte dos venezuelanos e venezuelanas hoje no país, migraram indivíduos em situação de vulnerabilidade (indígenas e não-indígenas) à procura de ajuda humanitária ou refúgio (SILVA & SOUSA, 2018; MOREIRA, 2018).

---

[11] Segundo o Art. 1º da Portaria nº 125/2014, do Ministério da Integração, as cidades gêmeas são municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar unificação da malha urbana com a cidade do país vizinho (BRASIL, 2014).

[12] Dados extraídos do Painel Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE/ Registro Nacional Migratório - RNM. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/.

De fato, ao observarmos os dados relativos à solicitação de reconhecimento de refúgio, entre os anos de 2015 (231 solicitações) e 2017 (7.604 solicitações)[13], verifica-se um aumento de mais de 3.000% somente no número de solicitações ativas para a população venezuelana que se encontrava em RR. A título de comparação, no mesmo período, esse aumento foi de cerca de 98% quando consideramos o total de solicitações, ou seja, aquelas realizadas para todo o território nacional, sem distinção de nacionalidade. À época, entretanto, a concessão do refúgio para esses imigrantes via-se dificultada visto que o Estado brasileiro ainda não havia reconhecido a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, impedindo o reconhecimento das solicitações com base no fundamento no inciso III do Estatuto do Refugiado.

Neste contexto de irregularidade, a chegada das pessoas imigrantes e solicitantes de refúgio causou considerável impacto no país, sobretudo para as cidades de Boa Vista e Pacaraima, ambos municípios de RR, considerados porta de entrada dos cidadãos e cidadãs venezuelanos no Brasil (FAUSTINO, 2020). Há de se ressaltar ainda as condições pré-existentes do próprio estado de RR que, além de ser um dos menos populosos do país, apresenta um dos menores PIBs (Produto Interno Bruto), em razão de sua economia voltada para a agricultura, para atividades extrativistas (vegetal e mineral) e para o comércio (SARMENTO & RODRIGUES, 2020).

Sem a implementação de ações coordenadas ou de um plano de ação governamental, rapidamente tais municípios se viram sobrecarregados com o volume de demandas por serviços de saúde, educação e fomento ao emprego e renda, além de passarem a sofrer com o aumento da prostituição, do tráfico de drogas e da incidência de doenças infectocontagiosas como tuberculose, febre amarela, malária e sarampo (ARRUDA-BARBOSA *et al.*, 2020; SILVA & SOUSA, 2018). Não tendo suportado o fluxo migratório e a demanda por serviços públicos, o estado de Roraima declarou, em dezembro de 2016, situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional nos municípios de Pacaraima e Boa Vista (RORAIMA, 2016) e, um ano mais tarde, situação de Emergência Social no estado (RORAIMA, 2017; ZAPATA & WENDEROTH, 2021).

[13] Dados de referência extraídos do Painel "Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas em 5 de novembro de 2020". Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/conare/. Acesso em: 29 jan. 2022.

Apesar disso, é válido ressaltar que os imigrantes não ficaram desamparados. Diante do número cada vez maior de indígenas Warao e outros cidadãos venezuelanos e venezuelanas nas ruas e terrenos baldios de Pacaraima e Boa Vista, é notável a participação das OSCs, bem do ACNUR e da OIM, na coordenação e execução das primeiras ações de acolhimento e ajuda humanitária direcionadas ao povo venezuelano em RR (SARMENTO & RODRIGUES, 2020). Ainda que com recursos escassos e, muitas vezes, de maneira voluntária e improvisada, tais instituições buscaram compensar a falta de resposta do poder público para assegurar o mínimo de condições humanitárias às pessoas migrantes, fato exemplificado pelo apoio concedido às instituições públicas regionais na implantação de um Centro de Referência ao Imigrante (CRIm) em Boa Vista em 2016 (ZAPATA & WENDEROTH, 2021).

Segundo Zanoni (2020), diante do cenário de instabilidade, a sociedade civil organizada em RR oficializou - em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) - um pedido formal ao Governo Federal, em fevereiro de 2017, solicitando a adoção de medidas humanitárias em favor da população venezuelana no estado. Estes requeriam ao CNIg que assumisse o protagonismo da situação de Roraima e adotasse medidas que favorecessem a proteção e/ou a regularização da situação migratória das pessoas venezuelanas, levando em consideração seu caráter multifacetado e complexo.

Em resposta, o CNIg encontrou uma proposta alternativa que apresentasse uma solução aos casos que não se enquadrassem nas hipóteses de refúgio (MOREIRA, 2018). Assim, em março de 2017, foi editada a RN n° 126/2017, “com a intenção de oferecer uma forma de regularização e consequente proteção jurídica para parte desses imigrantes” (MOREIRA, 2018. p. 397). Tal resolução permitiu a concessão de residência temporária no Brasil, por até dois anos, a estrangeiros que: (i) fossem nacionais de países fronteiriços, mas não pertencentes ao Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes e Associados do Mercosul, (ii) estivessem em situação irregular, não sendo possível contemplá-los com o instituto do refúgio, e, (iii) que tivessem entrado no país por via terrestre, situação em que se encontravam boa parte dos venezuelanos e das venezuelanas que migraram (ZANONI, 2020; ZAPATA & WENDEROTH, 2021).

Vale ressaltar que, conforme o Art. 2° da Resolução n° 126/2017, tal regularização poderia ser também solicitada por indivíduos que já haviam pleiteado o reconhecimento da condição de refugiado, mediante a apresentação de uma declaração de preferência de

regularização à Polícia Federal (PF). Esta era então encaminhada ao Conare para a adoção das devidas providências administrativas. Uma vez apresentada esta declaração, a solicitação de refúgio seria então encerrada, por entender-se que a opção pelo pedido de residência implica na desistência do processo de reconhecimento do refúgio (BRASIL, 2017; ZANONI, 2020; MOREIRA, 2018; ZAPATA & WENDEROTH, 2021).

Para solicitar a residência temporária nos moldes da RN n° 126/2017, os imigrantes deveriam se dirigir a uma unidade da PF munidos de documentos que permitissem sua identificação e que atestassem a inexistência de antecedentes criminais, bem como do comprovante de pagamento de taxas previstas através do normativo. Muitas críticas foram apresentadas em relação a esta última, dado que, considerando a condição de vulnerabilidade econômica de boa parte dos venezuelanos e venezuelanas, os custos associados ao processo de regularização acabavam por impedi-lo (MOREIRA, 2018; ZANONI, 2020). Nesse sentido, a RN não alcançou os objetivos almejados, mantendo uma considerável parcela da população venezuelana desamparada juridicamente até junho de 2019, quando o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no território bolivariano[14].

Considerando a incapacidade da RN 126/2017 de solucionar a questão, já em janeiro de 2018, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) emitiu a Recomendação n° 01, reconhecendo a o fluxo proveniente da Venezuela como uma questão de importância nacional, composta por um público multifacetado que apresentava situação de vulnerabilidade. Segundo o documento, após realizar missões para verificar a situação dos direitos humanos das pessoas imigrantes nos estados do Pará (Belém e Santarém), Amazonas (Manaus) e Roraima (Boa Vista e Pacaraima), o CNDH constatou a existência de problemas de coordenação de ações nos três níveis de governo, além de um baixo compartilhamento de informações sobre o fluxo migratório, o que levava à adoção de respostas inadequadas por parte do poder público. Assim,

[14] A ação foi de fundamental importância para que o governo conseguisse lidar com o crescente fluxo de venezuelanos solicitantes de regularização no país, uma vez que, sob a luz da legislação nacional, tal reconhecimento é suficiente para possibilitar uma análise simplificada da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (ZANONI, 2020), sem a necessidade de realização de entrevistas individuais. Nesse contexto, foram registradas mais de 140 mil solicitações de refúgio para a população venezuelana entre os anos de 2018 e 2020, que se somam ao volume de solicitações realizadas nos anos anteriores. Outra medida adotada pelo Conare foi a implementação do processo de reconhecimento do refúgio em blocos, como forma de reduzir o passivo de solicitações existentes. A título de exemplo, pode-se citar o reconhecimento de mais de 20 mil venezuelanos pelo Conare no dia 12 de maio de 2019 e de outros 16 mil indivíduos em 31 de janeiro de 2020 (ZANONI, 2020; RODRIGUES, PALMA, 2020). Até junho de 2021, já haviam sido reconhecidas mais de 48 mil solicitações de refúgio para venezuelanos e venezuelanas no Brasil (R4V, 2021; CONARE, 2021). Do total, 71,2% dos reconhecimentos foram para solicitações originárias do estado de Roraima, 17,1% para o estado do Amazonas e 6,6% para o estado de São Paulo.

o Conselho recomendou a instalação urgente de um Gabinete Emergencial de Gestão Migratória, para além do início da gestão adequada de abrigos voltados à população mais vulnerável e da implementação de um plano de interiorização para apoiar aqueles imigrantes que chegaram ao Brasil via Roraima e desejassem buscar outros destinos no país (MOREIRA, 2018; BRASIL, 2018).

É neste contexto que foram editados a Medida Provisória (MP) n° 820/2018 - substituída pela Lei n° 13.684 em junho de 2018 - e o Decreto Presidencial n° 9.285/2018, os quais promoveram a federalização do atendimento humanitário às pessoas imigrantes e solicitantes de refúgio em Roraima e reconheceram a situação de fragilidade do estado em decorrência dos fluxos migratórios. Assim, a MP n° 820/2018 dispôs sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, sempre que tal vulnerabilidade resultasse de um fluxo migratório e este, por sua vez, tivesse sido instigado por uma crise humanitária (MOREIRA, 2018; SOUZA, 2019).

Em seu Art. 3°, a MP estabeleceu que essas medidas de assistência emergencial teriam por objetivo articular ações promovidas pelas unidades federativas brasileiras, na intenção de ampliar as políticas relacionadas à: proteção social (I); atenção à saúde (II); oferta de atividades educacionais (III); formação e qualificação profissional; (IV), garantia dos direitos humanos (V); dentre outras. Para tanto, a lei previu o estabelecimento de acordos de cooperação entre o Governo Federal, os organismos internacionais, as OSCs relacionados à temática migratória e os demais entes da federação, na intenção de definir os papéis a serem desempenhados por cada ator, bem como garantir a transferência de recursos que amparassem o desenvolvimento das soluções.

Como forma de coordenar o desenvolvimento dessas ações, a MP estabeleceu, ainda, a instituição do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), lançando as bases para a implementação da Força Tarefa Logística Humanitária, que passou a ser conhecida por Operação Acolhida.

3.1 A Operação Acolhida

3.1.1 Estrutura de governança

Ao CFAE, que passou a ser co-liderado pelo Governo Federal, pelo ACNUR e pela OIM Brasil[15], foram concedidas competências para definir as diretrizes e as ações prioritárias da administração pública federal; promover e articular a participação das OSCs na execução das medidas de assistência emergencial, e; representar a União na assinatura de instrumentos de cooperação junto aos entes federados que quisessem aderir às medidas de assistência emergencial.

No que tange à sua estrutura de governança, o Decreto n° 9.286/2018 o definiu como um órgão colegiado, sob governança da Casa Civil da Presidência, composto por representantes de instituições governamentais e ministeriais e de um Coordenador Operacional, o qual seria o responsável por organizar os trabalhos em Roraima. Vale ainda destacar a participação do Ministério da Defesa (MD) que, através da Diretriz Ministerial n° 03/2018, estabeleceu os parâmetros de responsabilidade para a execução da Operação Acolhida e autorizou sua criação sob coordenação do Comandante da Base de Apoio Logístico do Exército, Eduardo Pazuello (ZANONI, 2020; SOUZA, 2019).

Dois imperativos podem ser apontados como justificativas para o protagonismo do Exército Brasileiro enquanto coordenador da Operação Acolhida, embora a gestão migratória não componha, diretamente, as competências da instituição. O primeiro deles diz respeito ao alto grau de securitização da temática migratória no cenário político-administrativo brasileiro, o que se evidencia no fato de o aspecto prático da gestão migratória ter sido mantida sob responsabilidade de uma instituição das Forças Armadas Brasileiras (FAB), a Polícia Federal (PF), mesmo após a publicação da nova Lei de Migração. Isto é, mesmo com a aprovação de um novo marco normativo com foco nos Direitos Humanos das pessoas refugiadas e imigrantes, a PF é ainda dotada de amplos poderes discricionários para admitir, conceder permanência e

[15] Sarmento e Rodrigues (2020) apontam que a participação das Agências Internacionais em Roraima atribuiu um duplo significado às ações humanitárias: se, por um lado, significou a chegada de *experts* no desenvolvimento e condução de medidas de acolhimento humanitário, por outro, significou a chegada de recursos econômicos internacionais para a causa, para além da publicização internacional das ações implementadas para atender o público venezuelano, fato que conferiu outra dinâmica ao trabalho humanitário.

expulsar estrangeiros do país, evidenciando a lógica de controle e segurança nacional herdadas do período ditatorial (ZAPATA & WENDEROTH, 2021).

Dentro desta perspectiva, cabe ainda abordar o processo de securitização da própria imigração venezuelana em território nacional. Tal fato fica expresso no discurso utilizado por autoridades locais - para reivindicar verbas extras ao Governo Federal - e repercutidos pela mídia brasileira de que os imigrantes "quebrariam" o estado de Roraima, culpabilizando-os pela precariedade dos serviços públicos, ainda que esta antecedesse sua chegada (ZANONI, 2020; SARMENTO & RODRIGUES, 2020). Além disso, o aumento do fluxo migratório venezuelano coincidiu com um período pré-eleitoral (2017) e eleitoral (2018), dando margem para que a população venezuelana no território fosse tratada como um grave problema na campanha de políticos oportunistas que os consideravam "parasitas do governo comunista de Nicolás Maduro que viriam ao Brasil após a crise da Venezuela solapar os direitos concebidos como dos brasileiros" (SARMENTO & RODRIGUES, 2020. p. 19-20).

Já o segundo imperativo, diz respeito à concentração dos imigrantes venezuelanos e venezuelanas nos estados de fronteira, zonas naturalmente mais vulneráveis, o que intensificou os desafios para a prestação de assistência humanitária e social adequadas a essa população. A atuação das Forças Armadas nas zonas de fronteira está amparada na publicação da Lei Complementar (LC) nº 97/1999 que colocou sob sua competência o cumprimento de ações subsidiárias, entendidas pelo Exército Brasileiro (EB) como quaisquer ações de apoio à defesa civil e de ajuda humanitária, de natureza "não militar", mas que são conduzidas pelos militares por razões socioeconômicas; pela verificação do esgotamento da capacidade de atuação da entidade governamental responsável, ou; pela insuficiência ou inexistência dessa capacidade na área onde a atuação se faz necessária (EB, 2020).

Somado a isso, o EB se configura como uma instituição naturalmente descentralizada, estando, inclusive, distribuído por toda a extensão do território brasileiro, principalmente nos arcos fronteiriços da Região Amazônica e Centro-Oeste, de tal forma que, segundo Zanoni (2020),

> [...] a liderança do Exército Brasileiro na Operação Acolhida não se configura exclusivamente como fruto de uma política securitizante especialmente voltada para lidar com o fluxo migratório maciço de venezuelanos em Roraima. Em virtude do esgotamento da capacidade dos órgãos estaduais e federais localizados em Pacaraima e em Boa Vista ou da insuficiência ou inexistência de tal capacidade devido ao contexto histórico de precariedade das zonas fronteiriças [...], o Governo Federal somente poderia

> contar de forma regular com a única instituição presente, isto é, as Forças Armadas, mais especificamente o Exército Brasileiro, pelo fato dele dispor de recursos humanos e capacidade logística e estrutural suficientes para instituir e coordenar a Operação Acolhida (ZANONI, 2020. p. 102).

Assim, em março de 2018, brigadas militares do exército, marinha e aeronáutica de diferentes partes do Brasil, chegaram a RR para compor a Força Tarefa Logística Humanitária. Juntos, a FAB, especialista em operações logísticas, e as Agências da ONU, peritas na ajuda humanitária, formaram o núcleo central da Operação Acolhida, contando com o apoio das instituições públicas municipais e estaduais e das OSCs para efetivar a prestação de serviços à população venezuelana em RR (SARMENTO & RODRIGUES, 2020).

Apesar do desconforto inicial gerado entre os atores da sociedade civil, que definiam o movimento como uma tentativa de militarização da acolhida, a presença dos militares como coordenadores da Operação ocorreu sem grandes problemas. Por um lado, essa aceitação pode ser explicada pela retórica de seus representantes, que definiam o papel da FAB mais como um suporte logístico e potencializador das ações já desenvolvidas, do que como promotores das mesmas (SARMENTO & RODRIGUES, 2020). Por outro lado, uma vez agrupadas na Operação Acolhida, as ações desenvolvidas ganharam um caráter mais institucionalizado, sendo sistematizadas em três frentes de ação relacionadas ao ordenamento da fronteira, ao acolhimento institucional e à interiorização dos venezuelanos e venezuelanas em RR. Estas, tornaram-se, posteriormente, geridas por Subcomitês Federais específicos, que passaram a compor a estrutura do CFAE a partir da publicação do Decreto n° 9.970/2019.

3.1.2 Frentes de Atuação da Operação Acolhida

A primeira frente de ação, ordenamento da fronteira - coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública através do Subcomitê Federal de Ordenamento de Fronteira - destinou-se a assegurar o primeiro atendimento aos venezuelanos e venezuelanas que chegam a Roraima, através de estruturas temporárias montadas nas zonas fronteiriças. Sua localização busca facilitar os trabalhos de cadastramento, controle migratório, vacinação, triagem sanitária, atendimento social, regularização migratória, emissão de CPF, bem como atendimentos de emergências médicas àqueles que se deslocaram do país vizinho (BRASIL, 2022; EB, 2018).

Poucos meses após a chegada da FAB em RR, um Posto de Recepção, Identificação e Triagem, onze Abrigos e uma Área de Apoio foram construídos em Boa Vista (SOUZA, 2019). Já em Pacaraima, foram estruturados um Posto de Recepção e Identificação, um Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG), dois alojamentos - sendo um indígena e o outro não

indígena - e uma Área de Apoio, como forma de possibilitar o acesso aos serviços logo após à chegada das pessoas venezuelanas no país (SOUZA, 2019). Somado a isso, uma espécie de base de comando da Operação foi estruturada em cada um dos municípios, que passou a abrigar diversos órgãos governamentais e não-governamentais (militares e civis)[16] (SOUZA, 2019; SARMENTO, RODRIGUES, 2020).

Além dos serviços acima descritos, através do PITRIG, os imigrantes e refugiados recebem a oportunidade de manifestar seu interesse de regularização, que pode se dar a partir de uma declaração da condição de turista - que permite ao imigrante seguir viagem de forma imediata - ou entrar com uma solicitação de reconhecimento de refúgio ou de residência temporária, permitindo que a Polícia Federal faça uma triagem inicial dos processos de regularização relativos a esta população (Folha BV, 2018b; SOUZA, 2019).

Os atendimentos relativos à assistência social compõem a segunda frente de atuação da Operação Acolhida, voltada ao acolhimento institucional das pessoas imigrantes em RR, sendo coordenada pelo Ministério da Cidadania, no âmbito do Subcomitê Federal de Acolhimento. Nesse sentido, as autoridades brasileiras se preocuparam em promover a melhoria dos abrigos existentes e em construir novos alojamentos (temporários ou provisórios) tanto Boa Vista quanto em Pacaraima.

Uma vez estruturados, esses alojamentos passaram a ser geridos pelo ACNUR[17] e por OSCs, que se tornaram também responsáveis pelo fornecimento de alimentação, kits de higiene pessoal e itens de necessidade básica, serviços de assistência à saúde, aulas de português e algumas atividades recreativas a pessoas que ainda possuíssem procedimentos regulatórios em tramitação. Cada abrigo foi organizado para receber públicos específicos, focando sua atenção no atendimento a homens solteiros, mulheres solteiras, casais com e sem filhos, LGBTI+ ou indígenas da etnia Warao (SILVA, 2018).

---

[16] As instituições oficialmente integrantes da Operação Acolhida são: Ministério da Cidadania; Polícia Federal; Receita Federal; Defensoria Pública da União (DPU); Tribunal de Justiça de Roraima; Organização Internacional para as Migrações (OIM); Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Comitê Internacional da Cruz Vermelha (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2018). A presença física dessas instituições foi de fundamental importância para que os atores trabalhassem de maneira sinérgica, assegurando uma melhor avaliação da condição migratória dos imigrantes que cruzaram a fronteira, bem como uma identificação mais célere de seu grau de vulnerabilidade e de necessidades específicas de proteção (SARMENTO & RODRIGUES, 2020; SOUZA, 2019).

[17] Como forma de apoiar a resposta brasileira ao intenso e crescente volume de pessoas venezuelanas no país, o ACNUR abriu escritórios nas cidades de Boa Vista, Pacaraima e Manaus, atuando em 13 abrigos temporários com capacidade de recepção, documentação e trânsito para mais de 6 mil imigrantes por vez.

Abaixo, a Tabela 1 apresenta os 12 abrigos atualmente acompanhados de forma oficial pela Operação Acolhida no Estado de Roraima, segundo o seu perfil e capacidade de atendimento.

Tabela 1 - Abrigos sob gestão da Operação Acolhida em Roraima

Município	Abrigos	Perfil da população atendida	Capacidade de atendimento
Pacaraima	BV-8	Misto	2.000
	Janokoida	Indígena	400
Boa Vista	13 de Setembro	Misto	470
	Jardim Floresta	Indígena	460
	Nova Canaã	Indígena	350
	Pintolândia	Indígena	640
	Pricuma	Misto	1.075
	Rondon 1	Misto	1.065
	Rondon 2	Misto	645
	Rondon 4	Misto	981
	Rondon 5	Misto	1.000
	Tancredo Neves	Indígena	280

Fonte: Painel Perfil dos Abrigos em Roraima. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWEyY2YtMGM1Y2MzODFjMmVjIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection2f742043b456c18852a1. Acesso em: 18 fev. 2022.

Apesar do estabelecimento desses alojamentos, verifica-se ainda a existência de um grande volume de venezuelanos e venezuelanas não abrigados pela Operação Acolhida em Roraima ou por seus parceiros públicos e privados. Em dezembro de 2021, um relatório produzido pela OIM indicou um aumento de 3,45% na população alojada fora dos abrigos oficiais em Boa Vista, mas contempladas pelo Posto de Recepção e Apoio (PRA) da cidade ou por uma das 14 ocupações espontâneas formadas em espaços públicos (edificados ou não) ou em espaços privados cedidos pelos proprietários à população desabrigada, contabilizando 2.489 pessoas (OIM, 2021). Já em Pacaraima, o relatório indicou a existência de 2.566 pessoas em situação de rua, alojadas em uma das 16 ocupações espontâneas formadas no município. Embora expressivo, destaca-se que esse número foi 27% menor do que o valor observado em novembro do mesmo ano (OIM, 2021b).

3.1.3 A Estratégia de Interiorização

Iniciada em abril de 2018, a Estratégia de Interiorização ganhou força durante seu primeiro ano de execução e passou a ser também promovida a partir de Manaus em 2019,

período em que a estratégia se tornou a medida prioritária da Operação Acolhida. Coordenada pelo Ministério da Cidadania, desta vez através do Subcomitê Federal para Interiorização, a estratégia busca promover, de forma gratuita e ordenada, o deslocamento de voluntários venezuelanos e venezuelanas dos estados de Roraima e do Amazonas para unidades de federação com maior potencial de integração socioeconômica. Nesse contexto, compete ao Subcomitê Federal para Interiorização

> **I.** Estabelecer diretrizes e procedimentos para a interiorização dos imigrantes que se encontram nos Estados de Roraima e Amazonas;
> **II.** Apoiar a Organização das Nações Unidas na elaboração, na manutenção e na atualização de cadastro dos imigrantes;
> **III.** Articular com as unidades federativas a disponibilização de vagas de acolhimento provisório, mediante integração da rede de políticas públicas estaduais e locais;
> **IV.** Manter cadastro atualizado de vagas de abrigamento no País;
> **V.** Identificar os imigrantes a serem interiorizados;
> **VI.** Elaborar e emitir orientações relativas à interiorização;
> **VII.** Realizar o acompanhamento dos imigrantes interiorizados;
> **VIII.** Elaborar estratégias de inserção social nos Municípios de destino dos imigrantes;
> **IX.** Articular oferta de qualificação profissional dos imigrantes interiorizados;
> **X.** X. Articular o atendimento de saúde dos imigrantes para interiorização (MDS, 2021. p.12)

Com estes objetivos, através do Ministério da Defesa (MD), o Subcomitê Federal para Interiorização estabeleceu unidades descentralizadas em cada cidade-sede das 12 regiões militares do Exército Brasileiro para apoiar a Estratégia de Interiorização nos municípios em seu território de atuação (MDS, 2021). São os chamados Núcleos Regionais de Interiorização (NURINs). Através destes, os militares apoiam a logística de desembarque das pessoas beneficiadas com a EI até os municípios, sendo também responsáveis por promover a articulação com as redes locais de proteção e prestação de serviços (OSCs, Governos locais e Organizações Internacionais) para assegurar a integração local dos venezuelanos e venezuelanas na cidade de acolhida (MDS, 2021).

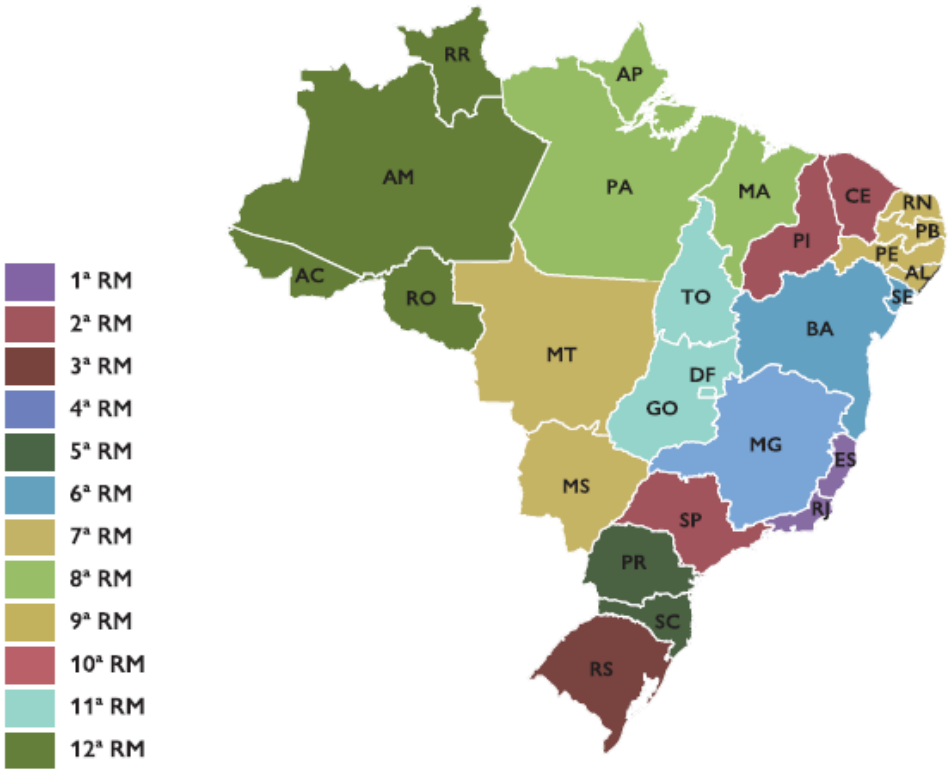
Abaixo, a Tabela 2 apresenta as cidades-sede referentes a cada região militar (RM) onde foram instalados os NURINs da Operação Acolhida e a Figura 1 demonstra os territórios sob responsabilidade de cada um desses NURINs.

Tabela 2 - Regiões militares do Exército Brasileiro e suas cidades-sede.

Região Militar (RM)	Cidade-Sede
1ª RM	Rio de Janeiro
2ª RM	São Paulo
3ª RM	Porto Alegre
4ª RM	Belo Horizonte
5ª RM	Curitiba
6ª RM	Salvador
7ª RM	Recife
8ª RM	Belém
9ª RM	Campo Grande
10ª RM	Fortaleza
11ª RM	Brasília
12ª RM	Manaus

Fonte: Decreto n° 3.213, de 19 de outubro de 1999 (Art. 2°).

Figura 1 - Regiões militares e zonas de influência dos NURINs.



Fonte: MDS, 2021. p. 32

Se, por um lado, a estratégia se configura como uma forma de desconcentração da demanda por serviços públicos em RR e no AM, por outro, facilita a garantia de direitos, autonomia e integração local das pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas que são beneficiadas pela interiorização (UNHCR, s/d).

Para dar início ao processo, a FAB e as Agências da ONU entram em contato com municípios, entidades da sociedade civil, empresas ou indivíduos interessados em receber pessoas venezuelanas em outros estados brasileiros, e garantem o bom funcionamento do programa. Já sob o ponto de vista das pessoas imigrantes e refugiadas, é necessário se deslocar até um Centro de Coordenação para Interiorização, no PITRIG do município em que se encontra, e solicitar a inserção no registro do processo de interiorização. É neste momento também que os indivíduos optam pela modalidade através da qual gostariam de se interiorizar, sendo quatro tipos possíveis de categorias: (I) abrigo-abrigo; (II) reunificação familiar; (III) reunião social, ou; (IV) vaga de emprego sinalizada.

Ao se confirmarem o número de vagas disponíveis, imigrantes e refugiados venezuelanos e venezuelanas que desejam participar do processo são identificados, selecionados e, em seguida, passam por uma avaliação de saúde antes da viagem. São pré-requisitos para ser contemplado pela EI: estar devidamente vacinado (Febre Amarela e Tríplice Viral); possuir um número CPF, e; apresentar um documento que comprove sua regularização no país (Protocolo de Solicitação da Condição de Refugiado, Protocolo de Residência Temporária ou Registro Nacional de Migração (RNM) (UNHCR, s/d; SARMENTO & RODRIGUES, 2020).

A modalidade abrigo-abrigo (ou institucional) permite que os venezuelanos e venezuelanas se desloquem de RR - especialmente do Rondon 2, em Boa Vista (UNHCR, s/d) - para centros de acolhida e integração na cidade de destino, onde ficarão alojados por um período de até 3 meses. Após a realização do registro, mediante a disponibilização de vagas, os solicitantes localizados em Pacaraima e Manaus são transferidos para o Rondon 2, em Boa Vista, onde são alojados os imigrantes priorizados para serem beneficiados por esta modalidade, segundo o seu tempo de permanência no país (contabilizada a partir da data de entrada do protocolo de refúgio ou residência temporária) (UNHCR, s/d).

Já a modalidade de reunificação familiar apoia o reencontro de famílias que são separadas. Nesse sentido, ela é exclusivamente direcionada aos indivíduos imigrantes e

refugiados que possuem parentes comprovados em regiões fora dos estados de Roraima e do Amazonas, desde que estes parentes apresentem condições financeiras e sociais para recebê-los e sustentá-los nas cidades de destino.

De modo semelhante, a interiorização por reunião social ocorre quando os imigrantes ou refugiados possuem amigos ou uma pessoa de confiança disponível para recebê-los. Essa disponibilidade diz respeito, inclusive, à situação financeira do indivíduo na cidade de destino, fato que se confirma através de uma prova de fonte de renda mensal, além da verificação de inexistência de registro criminal. A realização dessa prova é de fundamental importância, visto que, uma vez concluída a interiorização, o sustento e outras necessidades apresentadas pelos imigrantes e refugiados deverão ser atendidos por essas pessoas.

Finalmente, a interiorização por vaga de emprego sinalizada, garante que os indivíduos venezuelanos em RR e no AM sejam deslocados já com a garantia de uma vaga de emprego na cidade de destino, na intenção de permitir que a interiorização seja sustentável a longo prazo. Para tanto, as instituições integrantes da Operação Acolhida identificam vagas de trabalho existentes e auxiliam as pessoas interessadas no processo de seleção.

O ACNUR e a OIM apoiam todas as modalidades e atuam em todas as suas fases, seja antes da partida, durante a viagem e mesmo no destino final. Especificamente na modalidade abrigo-abrigo, o ACNUR trabalha com organizações não-governamentais e entidades da sociedade civil para promover a efetiva acolhida e integração nos locais de recepção, através da identificação de abrigos com vagas disponíveis pelo Brasil, bem como a partir do financiamento de melhorias e do gerenciamento desses espaços (EGAS, 2018).

Quando da interiorização dos indivíduos, em casos específicos de vulnerabilidade[18], o ACNUR pode ainda fornecer suporte financeiro durante o período de adaptação na cidade de destino (ACNUR, 2021). São as chamadas *cash-based interventions* (CBIs) - do português, intervenções baseadas em dinheiro. A importância de sua utilização está na menor propensão de as pessoas interiorizadas recorrerem a estratégias de sobrevivência prejudiciais, como sexo para sobrevivência, trabalho infantil, separação familiar e casamento forçado. Os valores são

[18] As condições de vulnerabilidade são definidas a partir de critérios acordados entre a Agência da ONU para Refugiados e equipes de assistência social das instituições parceiras. No geral, são considerados critérios de vulnerabilidade: a incapacidade de atender necessidades básicas, crianças desacompanhadas, pessoas com condições médicas sérias ou com necessidades especiais, pessoas idosas em risco, pais e mães solteiros e pessoas sobreviventes de violência (ACNUR, 2020).

calculados com base na composição do núcleo familiar e podem ser concedidos por um período de 1 a 3 meses, a depender da modalidade de interiorização (ACNUR, 2021).

No caso da oferta de emprego sinalizada, o benefício é direcionado a pessoas que ficam alojadas fora de abrigos apoiados pelo ACNUR após a interiorização, podendo ser utilizado para comprar itens básicos e pagar o aluguel até o recebimento do primeiro salário. Já no caso daquelas pessoas interiorizadas segundo a modalidade abrigo-abrigo, os recursos são disponibilizados para cobrir despesas familiares e apoiar em sua estabilização financeira, criando condições para que os indivíduos deixem o abrigo e se tornem autossuficientes na cidade de acolhida (ACNUR, 2021).

Por sua vez, a OIM atua desde a assistência emergencial, a partir do fortalecimento de iniciativas que visem permitir o acesso dos venezuelanos e venezuelanas à alimentação, a itens de higiene e a serviços públicos, até iniciativas voltadas à prevenção e ao enfrentamento ao tráfico de pessoas (OTERO *et al.*, 2018). Especialmente no estado de Roraima, a organização mantém, ainda, uma equipe de apoio que auxilie na regularização migratória dessa população.

A OIM trabalha também na promoção da integração dessa população no mercado de trabalho e na sociedade brasileira, seja em Roraima ou em outros estados da federação. Nesse sentido, além de estimular o desenvolvimento de cursos de capacitação profissional e fomento ao empreendedorismo para pessoas venezuelanas, a OIM apoia a EI através da verificação da documentação das pessoas beneficiárias e da aquisição de passagens em voos comerciais (numa média de 600 passagens aéreas todos os meses) (OTERO *et al.*, 2018). Para essas viagens, a OIM fornece também um auxílio para custear a alimentação e outras necessidades pontuais que possam surgir ao longo do traslado, e, para as famílias com crianças, é dado o Passaporte para Educação, um kit com cartilhas educacionais bilíngues com informações culturais sobre o Brasil e informativos do processo de matrícula no ensino público brasileiro.

Até abril de 2021, 51.735 pessoas refugiadas e imigrantes de origem venezuelana e já haviam sido interiorizadas, 38% dos quais através da modalidade reunião social, 22% pela modalidade abrigo-abrigo, 16% por reunião familiar e 8% por vaga de emprego sinalizada[19]. Destaca-se, porém, que para 16% das pessoas beneficiadas com a EI até o período, não há

[19] Dados extraídos do Painel de Interiorização. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao.

informação sobre a modalidade de interiorização efetivada, de modo que os dados ora apresentados podem estar enviesados.

No próximo capítulo, serão apresentados os resultados obtidos a partir dos dados qualitativos coletados durante esta pesquisa, na intenção de responder às questões levantadas quanto ao papel desempenhado pelos governos municipais no contexto da Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida, e quanto às ações por eles desenvolvidas para assegurar a integração social e econômica dessa população no município de acolhida.

CAPÍTULO 4 - POPULAÇÃO INTERIORIZADA: ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO A NÍVEL LOCAL

4.1 Estratégia Metodológica

Como forma de possibilitar o estudo sobre a atuação dos Governos Locais quanto a Estratégia de Interiorização, os municípios que compõem a amostra de análise foram selecionados a partir do levantamento de dados secundários, considerando, ainda, três critérios para sua definição.

Primeiramente, com base no Painel de Interiorização do Governo Federal[20], foram levantados os municípios que haviam recebido mais de 500 pessoas venezuelanas interiorizadas até abril de 2021. Conforme a Tabela 3, abaixo, essa análise resultou em 18 municípios selecionados, sendo Manaus (AM) a cidade com maior volume de imigrantes interiorizados (4.908) e Goiânia (GO) apresentando o menor número (506).

Tabela 3 - Municípios que apresentaram mais de 500 pessoas venezuelanas interiorizadas em abril de 2021

UF	Município	População Interiorizada	% do total de interiorizações	% de interiorizações para a UF
Amazonas	Manaus	4.908	9,5%	99,2%
Paraná	Curitiba	3.580	6,9%	41,5%
São Paulo	São Paulo	3.211	6,2%	39,9%
Mato Grosso do Sul	Dourados	2.558	4,9%	72,7%
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	1.932	3,7%	27,0%
Distrito Federal	Brasília	1.406	2,7%	99,2%
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	1.178	2,3%	74,7%
Santa Catarina	Chapecó	1.129	2,2%	17,9%
Mato Grosso	Cuiabá	1.029	2,0%	62,4%
Minas Gerais	Belo Horizonte	985	1,9%	30,9%
Rio Grande do Sul	Canoas	921	1,8%	12,9%
Santa Catarina	Balneário Camboriú	704	1,4%	11,1%
Paraná	Cascavel	693	1,3%	8,0%
São Paulo	Guarulhos	599	1,2%	7,4%
Paraná	São José dos Pinhais	595	1,2%	6,9%
Santa Catarina	Florianópolis	581	1,1%	9,2%
Paraná	Maringá	523	1,0%	6,1%
Goiás	Goiânia	506	1,0%	37,9%

Fonte: Painel de Interiorização. Dados referentes a abril de 2021.

[20] Painel de Interiorização. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/.

A partir desse universo, realizou-se uma nova seleção que considerou o percentual de venezuelanos e venezuelanas interiorizados para o município em relação a: (i) o total de pessoas interiorizadas no país (critério 1), e; (ii) o total de pessoas imigrantes e refugiadas interiorizadas para o estado de referência (critério 2). No caso deste último, estabeleceu-se, ainda, como nota de corte, o percentual mínimo de 25%, para a definição dos municípios. Entretanto, considerando o limite temporal e a indisponibilidade de recursos para o desenvolvimento de uma pesquisa mais estruturada, decidiu-se pela seleção das cinco cidades que, atendendo aos critérios anteriormente definidos, se destacaram pelo número de venezuelanos e venezuelanas interiorizados, sendo elas: Manaus (AM), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Dourados (MT) e Porto Alegre (RS). A seleção desses municípios, inclusive, faz sentido quando consideramos que, historicamente, eles compõem a rota das migrações internacionais para o Brasil, conforme será apresentado abaixo.

Para a coleta das informações sobre a participação dos Governos Locais quanto à EI, a proposta inicial fundamentou-se em uma abordagem qualitativa considerando a investigação de notícias, a revisão da literatura e a realização de um total de 20 entrevistas semiestruturadas online, (4 em cada município) com dois grupos principais de atores: 1) organizações da sociedade civil (ONGs e organizações religiosas) que trabalham com comunidades migrantes nos municípios, e; 2) representantes do setor público municipal relacionados à temática da migração e do refúgio. Para tanto, foram elaborados dois roteiros de perguntas, um para os atores públicos (Anexo A) e outro para os atores das OSCs (Anexo B), os quais foram submetidos a apreciação por parte do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)[21]. O parecer de aprovação dos instrumentos foi emitido no dia 18 de agosto de 2021, data a partir da qual teve início o período de realização deste trabalho.

Assim, entre agosto de 2021 e janeiro de 2022, 24 pessoas foram convidadas a participar da pesquisa. Apesar disso, o trabalho contou com a participação de 11 indivíduos, sendo 2 representantes do setor público e 9 representantes da sociedade civil nos municípios selecionados. Apesar de, em um primeiro momento, o número de convidados parecer baixo para o número de entrevistas esperadas, destaca-se que as entrevistadoras não encontraram grandes obstáculos para acessar os representantes da sociedade civil, de forma que rapidamente

[21] CAAE: 48789721.0.0000.5149. Parecer número: 4.922.462.

finalizaram o total de entrevistas esperadas com esses atores em cada município. O mesmo não foi observado no caso do setor público.

Em Curitiba, por exemplo, a entrevista ao Setor Público se mostrou inviável pela necessidade de submissão do projeto para apreciação do Comitê de Ética Municipal, ainda que o projeto já tivesse obtido aprovação pelo CEP-UFMG. Por sua vez, em Dourados, a gestão atual informou desconhecer o assunto, de modo que não poderia contribuir com este trabalho. Já em Manaus, apesar das trocas realizadas com representantes da secretaria municipal associada à temática migratória, não foi possível encontrar uma agenda para a realização da entrevista. Assim, o universo de 10 entrevistas esperadas com representantes do setor público foi reduzido para 4, considerando a possibilidade de se entrevistar autoridades públicas de São Paulo e Porto Alegre. Entretanto, uma vez que a gestão da temática é coordenada por unidades específicas do poder público municipal e considerando a dificuldade de comunicação com as instâncias públicas municipais, apenas um ator pode ser entrevistado em São Paulo e em Porto Alegre.

Destaca-se, porém, que as entrevistas foram realizadas com os coordenadores da temática migratória nessas cidades, ambos imigrantes, que tiveram proximidade com as discussões relativas à Estratégia de Interiorização. Assim, entendeu-se que contar apenas com sua participação não seria prejuízo para o desenvolvimento deste trabalho.

As entrevistas foram realizadas no ambiente online, através da plataforma Zoom com duração média de 45 minutos. Para análise dos resultados, as respostas às perguntas norteadoras foram transcritas e codificadas, de forma a preservar a identidade das pessoas entrevistadas.

A Tabela 4 apresenta o total de entrevistas realizadas por município de análise. Já na Tabela 5, apresenta-se o registro das instituições que foram contempladas por esta pesquisa.

Tabela 4 - Número de entrevistas realizadas por município de análise

Município	N° de OSCs entrevistadas	N° de instituições públicas entrevistadas	Total de entidades entrevistadas
Curitiba	2	-	2
Dourados	2	-	2
Manaus	3	-	3
Porto Alegre	1	1	2
São Paulo	1	1	2
TOTAL	9	2	11

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas realizadas, 2021.

Tabela 5 - Número de entrevistas realizadas por município de análise

Município	OSCs entrevistadas	Instituições públicas entrevistadas
Curitiba	- Projeto da Igreja Católica para atendimento a imigrantes - Confederação internacional de organizações humanitárias da Igreja Católica- Regional Paraná	-
Dourados	- Projeto de Cooperação entre o ACNUR e Universidades Federais - Projeto multidisciplinar das OSCs em Dourados para atendimento da população venezuelana interiorizada	-
Manaus	- Organização internacional vinculada à Companhia de Jesus, especializada em migração - Regional Manaus - Confederação internacional de organizações humanitárias da Igreja Católica- Regional Manaus - OSC especializada na proteção de crianças e adolescentes	-
Porto Alegre	- Organização internacional vinculada à Companhia de Jesus, especializada em migração - Regional Porto Alegre	Órgão público municipal, voltado à proteção dos direitos humanos e ao desenvolvimento social.

São Paulo	-	Centro de Apoio da Igreja Católica para atendimento a imigrantes	Órgão público municipal, voltado à proteção dos direitos humanos e ao desenvolvimento social.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas realizadas, 2021.

Uma vez que não foi possível realizar entrevistas com as autoridades públicas de todos os municípios selecionados, as informações foram complementadas com a análise de notícias, pesquisas nos sites institucionais das Prefeituras, bem como da utilização de relatórios de diagnóstico da política migratória elaborados para a certificação do MigraCidades, sempre que disponível.

Nas seguintes seções são apresentados tanto um panorama geral da gestão migratória nos municípios selecionados quanto sua atuação em relação à Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida.

4.2 Resultados observados

4.2.1 Manaus

Localizado nas zonas fronteiriças brasileiras, o estado do Amazonas sempre atraiu a atenção de imigrantes, especialmente de pessoas de países que fazem fronteira com o Brasil. Dados disponibilizados pela Polícia Federal indicam que o estado do Amazonas já apresentava um total de 21.695 imigrantes registrados do Sismigra até o ano de 2016 (NEPO, 2021). Se considerarmos apenas a cidade de Manaus, no mesmo período, são contabilizados 17.883 imigrantes registrados, representando 82% do total estadual.

A estrutura municipal de atendimento a imigrantes e refugiados de Manaus tem como referência principal a Secretaria da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC), que busca acolher as pessoas imigrantes e refugiadas que chegam ao município principalmente através dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) do sistema de assistência social. Além disso, a SEMASC conta com o apoio do Fundo Manaus Solidária, criado em 2017, por meio da Lei Municipal n° 2.218, para apoiar, incentivar, coordenar e realizar ações de promoção social, cultural, educacional, qualificação profissional e empreendedorismo entre de pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo os imigrantes. É também através deste fundo, que o município promove ações de arrecadação de doações e promove o estabelecimento de convênios com organizações da sociedade civil e empresas privadas (MANAUS, 2021).

Embora não possua uma Casa de Acolhida e Passagem, o município conta um Centro de Referência para Refugiados e Migrantes (CARE), gerido pela organização da sociedade civil ADRA Brasil - Regional Amazonas em parceria com o ACNUR e as instâncias municipais (ACNUR, 2018).

Com a chegada dos cidadãos e cidadãs venezuelanos na cidade, a partir de 2016, a Prefeitura montou um grupo de trabalho entre a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (Semasc), outros órgãos municipais, estaduais e federais além do ACNUR para garantir o acesso das pessoas imigrantes e refugiadas a serviços básicos, como saúde e assistência social (MANAUS, 2019). Em 2019, o grupo estabeleceu ainda o Plano de Estado para Ação Humanitária ao Fluxo Migratório de Venezuelanos na Cidade de Manaus (MANAUS, 2019).

Já em relação à Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida, até abril de 2021, a cidade de Manaus recebeu um total de 4.908 pessoas interiorizadas. No caso do município, os dados relativos às modalidades de interiorização não serão apresentados em razão de indisponibilidade de informações mesmo entre os dados oficiais publicados no Painel de Interiorização.

Conforme o observado pelos entrevistados, ainda em 2018, o município foi o primeiro no país a receber indivíduos interiorizados pela Operação Acolhida, contando com a participação de OSCs para a promoção do acolhimento dessas pessoas, uma vez que a Prefeitura ainda não possuía estrutura própria para recebê-los, apesar da existência do Fundo Manaus Solidária e dos grupos de trabalho das instituições públicas voltado à proteção dos direitos da população interiorizada. Nesse sentido, a interiorização na capital amazônica foi fomentada pela Cáritas Diocesana em Manaus, que estabeleceu uma parceria com o ACNUR para administração de um espaço adaptado como abrigo entre 2017 e 2020. Esta foi apontada como uma das razões pelas quais a instituição acabou envolvida na EI, tendo recebido o primeiro grupo interiorizado para Manaus em 2018.

Para além do acolhimento institucional e apoio à regularização, os entrevistados destacam que a atuação das organizações da sociedade civil buscam estimular a autonomia, a proteção e a inclusão socioeconômica dos indivíduos, através do fornecimento de aulas de português, cursos profissionalizantes, apoio à aquisição de moradias (aluguel) e ao acesso a vagas de emprego e adequação de currículos, bem como através da entrega de *kits moradia* (colchões, fogões e botijões de gás) ou *kit empreendedor* (itens para o desenvolvimento de trabalho de pedreiro, cabeleireira, manicure, etc.) e da concessão das *Cash-Based-Interventions*

(CBI), conforme o já apresentado no capítulo 3 deste trabalho. Tudo isso, entretanto, é desenvolvido sem o envolvimento direto ou a orientação das instâncias públicas municipais, que geralmente se limitam à prestação de serviços relacionados à assistência social desses indivíduos. Ainda hoje, os entrevistados destacam que a comunicação com as instituições do Governo Local sempre é mediada pelo ACNUR, mesmo na promoção da discussão relativa aos direitos das pessoas imigrantes e refugiadas a nível local. Sobre isso, afirmam:

> *Não é querer criticar, mas assim, nunca parte do município, sempre parte das agências mesmo. As Agências que organizam, e aí elas chamam os atores né?! Chamam o município, chamam as instituições da sociedade civil, mas sempre é o ACNUR e a OIM que são a base para organizar (23 de setembro de 2021).*

Com o aumento exponencial de pessoas imigrantes e refugiadas venezuelanas na cidade, em 2019, foi estabelecido um Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG) na cidade (BRASIL, 2019d), permitindo o maior contato entre as instituições da sociedade civil que tratam da temática migratória, as instâncias municipais, estaduais e também o Governo Federal, uma vez que passaram a atuar a partir de um mesmo local.

Conforme o relatado,

> *A situação do fluxo migratório aqui, tanto em Boa Vista, como aqui em Manaus…claro, estou falando do caso específico dos Venezuelanos… é dramática. É uma condição de emergência. Então a gente tem um ponto focal, que é um ponto de interiorização e triagem [...] Então, dentro do PTRIG, minha equipe está próxima da OIM. Então, o "cara" da OIM que percebeu um abuso sexual, ele só tem que abrir a porta e piscar o olho e ele vai receber na hora o auxílio, porque está todo mundo interligado: Polícia Federal, Exército, as Agências da ONU que não são poucas, são UNICEF, OIM, UNFPA, ACNUR… Então todos estamos dentro de um mesmo escritório e, desta maneira, facilita os encaminhamentos (20 de setembro de 2021).*

Em decorrência dessa proximidade, os participantes informaram que foram estabelecidos Grupos de Trabalho, ainda em 2019, para tratar aspectos específicos quanto aos povos indígenas, às ações de saúde, à EI e à empregabilidade das pessoas imigrantes e refugiadas.

Nesse sentido, observa-se que a EI em Manaus possui contornos diferentes do observado nos demais municípios. Enquanto, na maioria deles, falar sobre a estratégia significa

falar sobre as ações de acolhimento e integração à sociedade local, para os representantes das instâncias municipais e organizações da sociedade civil em Manaus, ela está associada ao deslocamento de pessoas imigrantes e refugiadas para outras unidades da federação.

> *A gente percebeu que já estava ficando muito difícil administrar essa situação, então viu-se que Manaus não tinha mais condições de ser uma rota de interiorização… De Boa Vista para cá né?! Ai, depois, que viu-se essa situação que iniciou-se o PTRIG [...] E ai realmente não fez mais a interiorização Boa Vista - Manaus, fez de Manaus para outros estados do Brasil. Agora Manaus é um ponto de partida. Viu-se também que Boa Vista era inviável financeiramente. Era muito caro sair direto de Boa Vista para os outros estados. Então viu-se que as pessoas saindo de Manaus… seria uma coisa melhor, né?! Financeiramente… para a articulação também (23 de setembro de 2021).*

Assim, observa-se a existência agora de um duplo processo de interiorização: de Roraima para Manaus e de Manaus para outros municípios da federação. Destaca-se que a escolha por se deslocar para outros locais no Brasil pode ser explicada pela dificuldade de inserção laboral em Manaus e pela existência de melhores oportunidades em outras regiões do país, com destaque para o Sul e Sudeste.

Quanto à atuação do Governo Municipal propriamente dito, os participantes indicam que as autoridades locais são parcialmente atuantes na EI, se envolvendo mais diretamente com questões emergenciais, embora seja responsável por dirigir dois abrigos dedicados à população indígena (Tarumã-Açu 1, Tarumã-Açu 2) e um abrigo não indígena através da SEMASC, mas restringem sua atuação à população venezuelana. Ainda assim, relatam que a Prefeitura fornece apoio logístico para a implantação de alojamentos temporários no município, mas que são geralmente geridos por outras instituições, sobretudo OSCs, selecionadas através de editais para o estabelecimento de termos de cooperação. Destacam ainda a concessão de um "passaporte financeiro" aos venezuelanos e venezuelanas, no valor de R$ 600 para o pagamento de gastos relacionados à moradia (Revista Amazonas Atual, 2022), por até um ano, após saírem dos abrigos, iniciativa similar ao projeto de aluguel social[22] do Governo Federal.

Atualmente, a estrutura dedicada ao acolhimento de pessoas imigrantes e refugiadas venezuelanas em Manaus conta com: três abrigos de passagem improvisados, sob gestão da

[22] O Aluguel Social é uma iniciativa do Governo Federal que tem por objetivo amenizar o problema do déficit habitacional ao fornecer um auxílio para o pagamento de aluguel a famílias de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social. Disponível em: https://inscricao.pro.br/aluguel-social/. Acesso em: 15 fev. 2022.

Prefeitura, um Posto de Interiorização e Triagem (PTRIG) e um alojamento de trânsito oficial da Operação, localizado na Vila Olímpica de Manaus, na zona oeste da cidade.

4.2.2 Curitiba

Assim como outros estados da federação, o estado do Paraná deu origem, em 2012, ao Comitê Estadual para os Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM) e, em 2015, ao Conselho dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA), sendo este o primeiro conselho dedicado ao refúgio no Brasil. O estabelecimento dessas instituições teve como principais objetivos orientar os agentes públicos sobre direitos e deveres das pessoas imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas, bem como promover ações e políticas públicas voltados à garantia dos direitos dessa população no Paraná (SOUZA *et al.*, 2018).

Nesse sentido, o estado publicou, em 2015, o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes, como forma de fomentar a cooperação de órgãos e entidades do Poder Público, além de assegurar o respeito entre os povos e estabelecer parâmetros que permitissem o monitoramento e a avaliação das ações propostas pelos governos estadual e municipal e pela sociedade civil. Nesse contexto, conforme Souza *et al.* (2018), verifica-se que a discussão relativa à ampliação e ao desenvolvimento de políticas públicas dedicadas a pessoas imigrantes e refugiados é algo recente entre os municípios paranaenses, até mesmo em Curitiba, cidade cuja história é notavelmente marcada pela presença de povos alemães, italianos, poloneses, franceses, suíços, ucranianos, japoneses, sírios, libaneses, entre outros (CURITIBA, 2022).

No que diz respeito à cidade de Curitiba, até junho de 2021, o município já contava com quase 38 mil imigrantes registrados, dentre os quais 17% pessoas de nacionalidade haitiana e, outras 14%, nacionalidade venezuelana. A partir de 2014, a Prefeitura criou e adaptou um conjunto de programas e projetos, na intenção de melhor atender a imigrantes, ainda que estivessem apenas de passagem para outros centros econômicos do país (CURITIBA, 2015).

Dentre as ações desenvolvidas, cabe citar o fornecimento de aulas de português para pessoas não brasileiras, atendimento médico e odontológico, facilitação do cadastro em programas municipais de caráter social, a elaboração de um guia em cinco idiomas (português, inglês, francês, espanhol e árabe) sobre os serviços existentes no município e a preparação de um material didático de apoio para alunos e alunas que entrassem na rede pública de ensino (CURITIBA, 2015). Cabe apontar, ainda, a capacitação de servidores municipais, incluindo

professores, bem como a realização da 1ª Conferência Municipal de Direitos Humanos de Curitiba em 2016, a qual abordou temas gerais de Direitos Humanos, dentre os quais as migrações e o refúgio.

Uma das preocupações do município está em promover a participação social e cultural da população imigrante, razão pela qual a Fundação Cultural desenvolveu o Programa Pavilhão Étnico, cujo objetivo é difundir, preservar e valorizar a cultura das diferentes etnias presentes na cidade, com uma extensa agenda de eventos (música, dança, teatro, contação de histórias, feiras gastronômicas, de artesanato e produtos tradicionais), realizados durante todo o ano (MIGRACIDADES, 2021b).

Em relação ao serviço de acolhimento a pessoas imigrantes e refugiadas, o município conta com casas de acolhimento dedicadas a indivíduos em situação de vulnerabilidade, com foco no atendimento a moradores de rua, sem fazer, porém, distinção entre os públicos atendidos ou promover atendimento direcionado, considerando as especificidades de cada grupo (moradores de rua, migrantes, vítimas de múltiplas violências, etc.) (MIGRACIDADES, 2021b).

Apesar disso, as informações levantadas por esta pesquisa indicam que o governo local curitibano possui ainda uma modesta estrutura de coordenação e implementação de ações específicas para o atendimento de pessoas refugiadas e imigrantes. Atualmente, a formulação e o acompanhamento de políticas públicas voltadas a esta população estão sob responsabilidade da Casa de Acolhida e do Regresso (CAR), setor vinculado à Fundação de Assistência Social (FAS) no município (MIGRACIDADES, 2021b).

Em relação à EI, Curitiba recebeu 3.580 voluntários venezuelanos e venezuelanas até abril de 2021, sendo que mais de 50% das interiorizações ocorreram através da modalidade reunião social, seguida das modalidades abrigo-abrigo ou institucional (17%) e reunificação familiar (17%) (MIGRACIDADES, 2021b).

Em grande medida, conforme o observado pelos entrevistados, ao início do processo, os indivíduos interiorizados eram atendidos por instituições confessionais, principalmente paróquias da Igreja Católica, através da Cáritas Diocesana em Curitiba, contando com o apoio da Pastoral Migrante e do Centro de Atendimento ao Migrante (CEAMIG), instituição vinculada à congregação dos scalabrinianos, que presta serviços de primeiro acolhimento, subsídio familiar, regularização de documentos, entre outros, para a população imigrante e

refugiada em Curitiba. Estes estiveram à frente da promoção da estratégia de interiorização para Curitiba, inicialmente a partir da mediação da Cáritas Regional do Paraná com a Operação Acolhida em RR e em Manaus, a qual foi posteriormente substituída pelo contato informal (ligações, mensagens) e direto com representantes da Operação Acolhida e com o EB, no caso das interiorizações pela modalidade abrigo-abrigo, uma vez que, enquanto responsáveis pela gestão dos abrigos dedicados a esse público e sabiam dar maiores detalhes sobre as vagas disponíveis e a capacidade de atendimento à população venezuelana. Considerando a modalidade por reunião social ou familiar, conforme o apresentado no capítulo 3, as negociações quanto à interiorização das pessoas venezuelanas em Roraima são realizadas diretamente com os amigos e familiares indicados, nem sempre sendo amparadas pelas OSCs, de modo que mesmo elas não conseguem ter informações quanto à situação geral desses indivíduos.

Ressalta-se que tais instituições já possuíam certa experiência no atendimento de pessoas imigrantes e refugiadas, na manutenção de abrigos de curta permanência estruturados no município, na integração dessa população com os sistemas públicos e em inserção socioeconômica na cidade. No caso da Cáritas, por exemplo, os entrevistados afirmaram a atuação da instituição no município desde o início da década de 2000, tendo ganhado espaço com a chegada das pessoas haitianas a partir de 2016 e se fortalecido com a chegada do público venezuelano.

No que tange à atuação do governo local, conforme a perspectiva dos entrevistados, o atendimento aos indivíduos interiorizados, no geral, é promovido através do sistema de assistência social da cidade, que está sob gestão da Fundação de Assistência Social de Curitiba (FAS). Nesse contexto, as pessoas imigrantes e refugiadas são cadastradas, de forma desburocratizada, no CadÚnico, para o recebimento de benefícios sociais, contando também com acesso aos CRAS e CREAS distribuídos pela cidade. Somado a isso, embora o município conte com casas de acolhimento, os entrevistados relatam que muitas vezes as pessoas imigrantes e refugiadas atendidas se referem ao processo de acolhimento pela Prefeitura como uma experiência traumática, sendo "*preferível ficar na rua, do que ficar ali*".

Diante disso e, mais em razão do volume de pessoas interiorizadas para o município e, diante da limitação das estruturas do governo local para seu acolhimento, em junho de 2019, a Cáritas Regional e sua unidade local estabeleceram uma Casa de Acolhida para prestar atendimentos à essa população por um prazo de até três meses, contando com apoio de

voluntários da sociedade civil, inclusive psicólogos e assistentes sociais. Inicialmente, a expectativa da Cáritas era de que esta estrutura pudesse se tornar parte integrante da Assistência Social municipal através da participação de um edital público. Entretanto, considerando o formato de prestação de serviços, sem direcionamento a públicos específicos, houve o entendimento, por parte da Cáritas, de que tal integração não seria positiva, podendo gerar mais transtornos do que soluções.

Inicialmente, conforme o informado

> *Então eles [a Prefeitura] queriam que essa casa acolhesse migrantes, mas não só migrantes. [...]. E aí, a gente [a Cáritas] achou complicado porque são abordagens completamente diferentes. Como a Casa é responsável pela metodologia de atendimento, a gente sabe que, metodologicamente, você colocar ali refugiados, imigrantes, população em situação de rua, mulher vítima de violência sexual… são coisas diferentes. [...] E uma das coisas que eles já falaram com clareza para nós é que eles não têm…eles não falam interesse, eles falam condições burocráticas, mas tem também um pouco dessa questão de interesse… de oferecer casa de acolhida, de longa permanência para grupos específicos [...] Eles não vão dizer: "Nós não temos nada". Eles vão dizer: "Nós temos, para todos os públicos" (3 de novembro de 2021)*

De modo geral, segundo o observado pelos entrevistados, a participação das instâncias municipais no acolhimento e integração dos venezuelanos e venezuelanas interiorizados se dá de forma reativa, a partir de um contato promovido pelas OSCs, sem o estabelecimento de instrumentos formais de vinculação entres essas e as Secretarias Municipais nem de uma rede, ainda que informal, para o desenvolvimento de ações com responsabilidades compartilhadas. Os participantes apontaram, ainda, que "*geralmente, pra gente conseguir algum apoio da Prefeitura, existe uma carga burocrática tão grande que nos afasta um pouco desses processos" (3 de novembro de 2021).*

Por todo o exposto, verifica-se também que há uma preocupação maior, por parte do Governo Local, de promover o acolhimento e o acesso a serviços de assistência social quando da identificação da demanda, do que um esforço de fomento à integração econômica e à autonomia desses indivíduos. Ainda assim, verifica-se, de forma clara, que Curitiba busca promover o debate e a reflexão sobre grupos sociais marginalizados, incluindo imigrantes e refugiados, principalmente através de produções artísticas como o cinema, teatro e a música.

4.2.3 São Paulo

Configurando-se como um dos maiores receptores de migrantes do país nas últimas décadas, a cidade de São Paulo já contava com mais de 376 mil pessoas migrantes registradas no Sismigra em junho de 2021, valor que representa 3,03% da população municipal (MIGRACIDADES, 2021c). Não por acaso, o município é um dos mais desenvolvidos em termos de ações e políticas voltadas à gestão migratória e ao acolhimento e integração da população imigrante no país, destacando-se dos demais em cenário nacional.

Entre os anos de 2009 e 2012, vigorou na cidade de São Paulo o Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados, que visava proporcionar um espaço de debates sobre políticas públicas especificamente voltadas para esse público. A partir de 2013, a iniciativa foi reformulada e resultou na criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) da Prefeitura Municipal de São Paulo - atual Coordenação de Política para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMigTD), vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) (SAMPAIO & BARALDI, 2019).

Já em 2013, através do Decreto 54.645/2013, foi criada a Cadeira de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante do Conselho Participativo Municipal, dando origem ao primeiro processo eletivo de pessoas migrantes ocorrido no país sem a necessidade de naturalização (SAMPAIO & BARALDI, 2019). A instituição deste cargo teve por objetivo assegurar o acesso da população imigrante a um espaço participativo, em que a sociedade civil exerce o controle social no planejamento e na fiscalização das ações e gastos públicos, além de sugerir ações e políticas públicas a serem implementadas. As cadeiras extraordinárias para pessoas migrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade, a partir da publicação do Decreto 56.208/2015, sendo o número de assentos definido de acordo com a densidade populacional de imigrantes naquele território.

No mesmo ano, mediante demanda da própria população imigrante, foi criada uma Coordenação de Políticas para Imigrantes como parte integrante da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da cidade de São Paulo para promover a participação social e elaborar uma legislação específica que tratasse das necessidades dessa população dentro da cidade.

Em 2014, a chegada de um expressivo contingente de haitianos no município resultou na instalação de um Centro de Referência e Acolhimento para Imigrantes (CRAI), na intenção de oferecer um espaço para acolhimento da população imigrante, apoio especializado e multilíngue com foco em orientações para regularização migratória e acesso a direitos sociais, orientação jurídica e de serviço social, bem como encaminhamento de denúncias de violações

de direitos humanos (SÃO PAULO, 2021). Até os dias atuais, este é o único instrumento público de referência para a população imigrante na cidade de São Paulo, embora não seja mais um centro de acolhida.

Um ano mais tarde, a entrada de mulheres angolanas grávidas - muitas vezes acompanhadas de crianças pequenas e sem os seus companheiros - impôs aos gestores da cidade a necessidade de adotar ações especiais, para o atendimento de uma demanda tão específica, resultando no estabelecimento, sob gestão da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de um equipamento emergencial de acolhida que, posteriormente, acabou transformado em um equipamento permanente da cidade (SAMPAIO & BARALDI, 2019).

Ressalta-se que tanto o CRAI quanto as demais casas de acolhida municipais não são geridas unicamente pela Prefeitura, mas ficam sob a responsabilidade de OSCs, através do estabelecimento de termos de cooperação. Além disso, conforme os resultados de análise desta pesquisa, à exceção do CRAI, os demais centros de acolhida não são dedicados à população imigrante, sendo utilizados para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente moradores de rua, de forma geral.

Mais recentemente, em 2016, a cidade de São Paulo aprovou a primeira Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) no Brasil - Lei n° 16.478/2016 -, resultando na institucionalização de um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a imigrantes e refugiados no município. Destaca-se que a elaboração dessa Política contou com o apoio de OSCs e organismos multilaterais como o ACNUR e a OIM em todas as fases das políticas públicas: elaboração, implementação e monitoramento.

No caso da elaboração, o município procura fomentar a participação dessas instituições através do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), composto pelo poder público, por OSCs que prestam apoio para essa população, além de associações compostas pelos próprios imigrantes ou por imigrantes, de forma individual, enquanto pessoas físicas. Em termos de estrutura, o Conselho trata-se de um órgão colegiado consultivo, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos, que se faz presente no monitoramento da legislação municipal relativa à migração, mas também na implementação do primeiro Plano Plurianual de Políticas para Imigrantes, aprovado em 2020, com vigência para o período 2021 - 2024 (SÃO PAULO, 2020).

Em termos das ações desenvolvidas pelo município para a promoção da integração e inclusão social de pessoas imigrantes e refugiadas, destaca-se o curso de português para

imigrantes, Portas Abertas. O projeto busca a promoção da autonomia, a efetivação da cidadania e a inserção no mercado formal de trabalho da população imigrante. Foi o primeiro projeto do poder público para garantir o ensino de Português para imigrantes, como política pública, de forma contínua e gratuita, dentro da estrutura física e de recursos humanos da Rede Municipal de Ensino, contando com material didático próprio e aberto para imigrantes de todas as nacionalidades. Somado a isso, destaca-se a possibilidade de participação política no âmbito do CMI, uma vez que a população imigrante possui o direito de votar em seus representantes.

Nesse sentido, verifica-se que São Paulo apresenta-se muito à frente de outras unidades da federação no que diz respeito à política migratória, fato que motivou o estabelecimento de expectativas quanto à participação do Governo Local na Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida. Dos mais de 3.211 venezuelanos e venezuelanas interiorizados até abril de 2021, cerca de 41% se beneficiaram da estratégia através da modalidade institucional, 30% através da reunião social e outros 15% por reunião familiar (MigraCidades, 2021c).

Conforme relato das pessoas entrevistadas, de maneira institucional, enquanto uma parceria, a aproximação entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Operação Acolhida em RR foi promovida em 2018, quando o próprio prefeito João Dória disponibilizou cerca de 300 vagas, em 4 centros de acolhida da rede socioassistencial do município, específicos para a população imigrante. Quando da chegada dessa população na capital paulista, via de regra, a recepção inicial se dava através da Secretaria de Direitos Humanos e da Coordenação de Políticas para Imigrantes, que os direcionava a centros de acolhida municipais, os quais estão sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e de organizações da sociedade civil[23]. Esta foi a primeira e única vez que o município foi diretamente envolvido com a estratégia de interiorização.

Segundo o relatado pelos participantes da pesquisa,

> "*É claro que, [a estratégia de interiorização] é uma estratégia que não necessariamente envolve ou está vinculada de forma direta aos Governos Locais, né, aos governos municipais. Mas a gente sabe que os fluxos migratórios através da própria estratégia de interiorização não se interromperam após o "limite" dessa parceria que o João Dória desenvolveu né?! A gente sabe que até hoje as organizações internacionais, junto com o Governo Federal, interiorizam imigrantes venezuelanos para a cidade de São Paulo. [...] De forma direta… em forma de parceria, digamos assim,*

[23] Diante desse relacionamento, um grupo de trabalho foi desenvolvido por estas instituições, na intenção de compartilhar as informações relativas a essa população e assegurar que a prestação de serviços ocorresse através de uma rede de proteção social, ainda que não tenham sido desenvolvidas ações específicas para acolhimento dos cidadãos e cidadãs venezuelanos interiorizados.

> *aconteceram aqueles 306 acolhimentos lá no ano de 2018. A partir disso, o recebimento da cidade de São Paulo de interiorizados através da Operação Acolhida foi encabeçado pelas organizações internacionais e pelo Governo Federal, e não necessariamente pelo poder público municipal (12 de janeiro de 2022).*

Nesse sentido, ressalta-se que o município não é informado do número de pessoas interiorizadas, mas entende que seu envolvimento direto não é imprescindível pela existência de uma rede de acolhimento institucional já consolidada para acolher às pessoas refugiadas e imigrantes que chegam ao município

> *Quando demandam do poder público municipal o acolhimento, serviços de saúde, serviços de educação, [os indivíduos imigrantes e refugiados] são acolhidos e são, né, inseridos nesses serviços e são garantidos seus direitos. E quando não o são, o fluxo que a gente espera é que a gente seja acionado e que a gente resolva esses problemas de acesso [...] para imigrantes que tenham alguma dificuldade de acesso a serviços públicos aqui na cidade de São Paulo (12 de janeiro de 2022).*

E acrescentam,

> *Isso não quer dizer que a gente provavelmente não atendeu a imigrantes que foram interiorizados em centros de acolhida [municipais], porque eu sei que vários imigrantes venezuelanos que foram interiorizados foram atendidos em centros de acolhida municipais, né?! [...] Porque, inclusive, os serviços públicos municipais estão abertos para todos. Então se, de repente, um imigrante venezuelano procurar ele vai acessar, independente de se ele é um imigrante interiorizado, se não é, se é um boliviano, que não foi interiorizado…[entre outros] (12 de janeiro de 2022).*

Por todo o exposto, observa-se que, mesmo no município de São Paulo, que apresenta um dos sistemas de acolhimento e integração de pessoas imigrantes e refugiadas mais desenvolvidos do país - se não o mais desenvolvido - a participação do Governo Local em relação à EI tem se dado de maneira mais indireta, mediante a demanda por parte da própria população ou por mediação das OSCs e das organizações internacionais.

4.2.4 Dourados

O Centro-Oeste brasileiro, sobretudo o estado do Mato Grosso, exerce também papel importante no acolhimento de imigrantes internacionais, ainda que, conforme Silva e Serpa (2019), os municípios de entrada - Ponta Porã, Dourados, Corumbá, Porto Murtinho, Mundo

Novo, próximos da fronteira com Paraguai e Bolívia - sejam tratados pela maior parte das pessoas imigrantes como regiões de passagem, sendo seu objetivo principal alcançar centros econômicos maiores, como São Paulo, Rio de Janeiro ou Brasília.

A partir de 2016, o estado passou a vivenciar a intensificação dos fluxos migratórios de haitianos, que atravessavam o Peru e a Bolívia para entrar no Brasil através do município de Corumbá, contando com o apoio de "coiotes", atravessadores que exploram a mobilidade humana internacional (SILVA & SERPA, 2019). Esse fluxo que pode ser explicado pela maior possibilidade de emprego nos municípios de Dourados, Caarapó e Itaquiraí, em razão da existência de vagas não ocupadas por brasileiros nos frigoríficos, usinas de cana e de álcool, em fábricas ligadas ao grupo Votorantim (Três Lagoas), empresas de destaque no cenário econômico dessas cidades (SILVA, 2017; SILVA & SERPA, 2019).

Por consequência da maior demanda por fiscalização das fronteiras, na intenção de combater práticas de exploração de imigrantes em trânsito, foram criados, a partir de 2017, o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas[24], ligado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho, e o Comitê Municipal em Atenção aos Migrantes (COMAIRA-MS), na cidade fronteiriça de Corumbá. Para além de estabelecer projetos, planos e programas de médio e longo prazo no atendimento e atenção a pessoas migrantes, refugiadas e apátridas presentes no estado, o projeto pretendia ainda delimitar um padrão de atendimento estadual para, posteriormente, influenciar a criação de comitês municipais nos municípios fronteiriços do estado, obtendo uma ampla rede especializada de comunicação e atendimento (SILVA & SERPA, 2019).

Apesar disso, em Dourados, a segunda maior cidade do Mato Grosso do Sul, os resultados levantados por este estudo indicam que o trabalho de assistência e acolhimento ao público imigrante tem se concentrado nas mãos de OSCs, mais do que nas entidades municipais.

Até junho de 2021, o município contava com cerca de 3.700 imigrantes registrados, 49% dos quais oriundos da Venezuela (MIGRACIDADES, 2021). Daqueles cujo deslocamento para Dourados foi resultante da EI da Operação Acolhida, cerca de 43% foram através da modalidade

[24] Segundo os documentos oficiais desta Secretaria, o Comitê é composto por representantes de instituições como a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (Sedhast), na qualidade de coordenador-geral; a Assembleia Legislativa; a Secretaria de Estado de Educação (SED); a Secretaria de Estado de Saúde (SES); a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp); a Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul (Fundesporte); o Ministério Público do Trabalho (MPT-MS); o Ministério Público Estadual (MPE-MS); o Departamento de Polícia Federal (DPF); a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); a Defensoria Pública da União (DPU), e; representantes de organizações não governamentais.

reunião social, 28% reunião familiar e outros 15% vaga de emprego sinalizada (MIGRACIDADES, 2021).

Na percepção dos entrevistados, até o período de realização desta pesquisa, a chegada da população interiorizada ocorreu à margem da gestão municipal, que se envolveu de forma mais periférica, através de doações, sem o estabelecimento de nenhum tipo de convênio ou parceria entre o Governo Federal ou Estadual e o Governo Local. Na realidade, segundo o observado, instituições confessionais como a Igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, a Cáritas Diocesana em Dourados (Igreja Católica) e a Igreja Metodista tiveram papel de destaque no fomento da interiorização para o município, contando com o apoio da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), através da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), para dar origem a um projeto humanitário dedicado ao acolhimento e à integração das pessoas interiorizadas para Dourados. A este projeto, o grupo organizado denominou Projeto Acolhida.

Antes do processo de interiorização ser instaurado, porém, a presença de cidadãos e cidadãs venezuelanos já era perceptível no município, uma vez que estes passaram a ocupar vagas de emprego nos frigoríficos (BRF e JBS) da cidade, que não conseguiam preenchê-las com a mão-de-obra local. Apesar disso, o fluxo migratório espontâneo não foi suficiente para preencher todas as vagas existentes, de modo que as empresas do setor do agronegócio, sobretudo a JBS, as colocaram à disposição do exército brasileiro para que outras pessoas imigrantes e refugiadas venezuelanas pudessem acessá-las.

Ressalta-se que o envolvimento das instituições confessionais com a estratégia de interiorização foi promovido por trabalhadores dos próprios frigoríficos, que eram também membros das igrejas acima mencionadas. Através de suas relações pessoais, estes indivíduos foram responsáveis por mobilizar as instituições confessionais, já conhecendo sua experiência prévia de acolhida e atendimento a imigrantes e refugiados. No âmbito da UFGD, por exemplo, a CSVM já havia contribuído com um projeto de apoio à assistência jurídica e regularização migratória, além de ensino de língua portuguesa para pessoas imigrantes e refugiadas haitianas que haviam chegado ao município em anos anteriores, serviços estes prestados de forma voluntária pelos alunos dos cursos de Relações Internacionais e Direito da UFGD. Por sua vez, a igreja Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias já possuía experiência prévia com outros imigrantes, ainda que não num contexto de vulnerabilidade como o apresentado pelo povo venezuelano.

No geral, em relação aos primeiros grupos interiorizados, deslocados com base na oferta de emprego sinalizada, os entrevistados indicaram que as negociações eram diretamente entre

a empresa contratante, os membros do Projeto Acolhida e representantes da Operação Acolhida em Roraima, sem contar com a participação ativa dos Governos Local ou Estadual. Estes limitavam sua atuação à distribuição de doações e ao cadastramento das pessoas interiorizadas no CadÚnico e ao atendimento de demandas apresentadas pelas instituições envolvidas no Projeto Acolhida.

Diante do não envolvimento das instâncias municipais, através do Projeto Acolhida, as organizações confessionais e a CSVM se tornaram responsáveis pelo recebimento e pela checagem das pessoas interiorizadas na chegada, para ter certeza de que a lista de pré-voo correspondia ao número de venezuelanos que chegavam ao município, bem como pelo acompanhamento dos imigrantes no município, através de visitas realizadas em períodos de um a dois meses. Essas visitas contavam geralmente com a participação de representantes do ACNUR e da OIM, mas não de representantes do Governo Local. Além disso, membros do Projeto Acolhida em Dourados perceberam a necessidade de capacitação dos servidores para atendimento à população venezuelana interiorizada, de modo que passaram a promover ciclos de qualificação para os servidores, com base no conhecimento que apresentavam sobre gestão migratória.

Nesse período, voluntários das igrejas e demais OSCs localizadas em Dourados deram origem a uma rede informal para troca de experiências e conhecimento, também com a intenção atender as demandas mais básicas apresentadas pelos indivíduos interiorizados (roupas, alimentação, moradia, móveis, etc). Apesar das conquistas decorrentes dessa formação, destaca-se que essa ainda era uma rede muito fundamentada em voluntariado, não dedicada ao desenho ou à implementação de políticas públicas, o que se verifica na não participação das instâncias municipais mesmo nessa rede informal.

Somente em 2019, as instituições municipais passaram a se envolver diretamente com a Estratégia de Interiorização ao serem pressionadas por representantes da UFGD, em parceria com o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU). No mesmo ano, a Prefeitura de Dourados estruturou um setor voltado à questão migratória no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, tendo contratado um imigrante venezuelano para apoiar a construção de uma política voltada ao acolhimento e à integração da população interiorizada, fato que, por um lado, abriu espaço de diálogo entre a Prefeitura e a sociedade civil organizada, mas, por outro, pôs um fim ao Projeto Acolhida, uma vez que as instituições confessionais se distanciaram da estratégia de interiorização à medida que a atuação municipal se formalizou. Somado a isso, houve a Criação do Centro de Atendimento para Refugiados e

Migrantes (CARI), período a partir do qual a pauta migratória começa a ganhar destaque na agenda política de Dourados.

A partir de 2020, com o apoio da UFGD, o governo municipal passou a estruturar a segunda fase de atendimento à população interiorizada, mais voltada ao estímulo da autonomia dos venezuelanos e venezuelanas através de cursos profissionalizantes e do fomento ao ingresso no mercado de trabalho. Entretanto, a chegada da pandemia de COVID-19 se apresentou como um empecilho para a implementação de ações com esses fins, de modo que, até o período de realização desta pesquisa, nenhuma ação havia sido implementada com este sentido.

Ressalta-se ainda que a pesquisa indicou que o município apresenta baixa gestão sobre os dados de venezuelanos e venezuelanas interiorizados para a cidade, não possuindo um sistema ou mecanismo de controle próprio que permita o acompanhamento das ações implementadas ou do processo de integração dessas pessoas à sociedade local. Conforme relatados pelas pessoas entrevistadas

> *Inclusive, essa é uma das minhas demandas desde a gestão anterior, que é a transparência dos dados, a gente não tem. Eu tenho hoje dados de venezuelanos em Dourados que eu consegui com o ACNUR. Tive que pedir para o pessoal que está em Brasília dados aqui de Dourados. E aí, os dados que eles têm lá são os que eles coletam do Governo Federal, então você tem um lapso de alimentação do sistema. Hoje o relatório que eu tenho de, por exemplo de… sei lá, vou dar um exemplo… criança matriculadas. É um relatório de março de 2020. Então já tem um ano, um ano e meio de defasagem (20 de setembro de 2021).*

Nesse sentido, há ainda a dificuldade em se conhecer a real situação do município e o dimensionamento da demanda para a prestação de serviços e desenvolvimento de políticas públicas.

Dados levantados pelo MigraCidades indicam ainda que até 2021, o Governo Local informou não haver uma rede ou mecanismo de coordenação de ações e políticas entre os diferentes setores da Prefeitura envolvidos no encaminhamento e garantia de acesso de pessoas migrantes a serviços de referência, o que passou a ser parcialmente articulada através dos serviços prestados pela Rede de Coordenadorias do Município de Dourados (REDECOOR).

Assim, o que se observa é a inexistência de plano de integração da população venezuelana, seja a nível estadual ou municipal. Além disso, somado à condução do acolhimento e integração dos venezuelanos e venezuelanas por parte da sociedade civil organizada do município, percebe-se que a relação entre as OSCs e as instituições municipais se dava muitas vezes por parcerias informalmente estabelecidas, muito baseadas nas relações pessoais existentes entre os membros do Projeto Acolhida e o corpo técnico municipal.

Conforme Silva e Serpa (2019), até 2018, essas últimas, atuavam principalmente através do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, popularmente conhecido como Centro POP, o qual tem como público alvo os indivíduos em situação de rua, incluindo os imigrantes internacionais que passam pelo município.

4.3.5 Porto Alegre

No município de Porto Alegre, a temática migratória está sob responsabilidade da Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos (UPIIRDD) pertencentes à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Nesse sentido, cabe à UPIIRDD gerenciar, articular, fomentar e monitorar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos para imigrantes, refugiados, vítimas de tráfico de pessoas, apátridas, entre outros.

A UPIIRDD é também o órgão encarregado da gestão do Comitê Municipal de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no município de Porto Alegre (COMIRAT/POA), instituído em 2014 por inspiração no Comitê Estadual, COMIRAT/RS. Configurando-se como uma instância deliberativa, consultiva e propositiva, o Comitê é composto por representantes das Secretarias Municipais e OSCs[25].

Para além de fomentar a articulação e proposição de políticas municipais específicas a essa população, o COMIRAT/POA busca promover a formação de agentes públicos e da sociedade civil sobre a realidade migratória e a legislação que protege esses povos, bem como estimular e apoiar a realização de debates para fortalecer políticas públicas e produzir planos de ação para esta população. Entretanto, apesar de sua existência, verifica-se que, até o período de realização desta pesquisa, o município não possuía ainda um Plano ou Política Municipal de Imigração aprovado, embora estivesse em discussão um Projeto de Lei para instituí-lo e para instituir o Fundo Municipal de Imigração.

Em relação à sua atuação operacional, a UPIIRDD promove atendimentos à população imigrante, refugiada ou apátrida através do Centro de Referência ao Imigrante (CRIm), inaugurado em abril de 2021 (PORTO ALEGRE, 2021). Para tanto, a Unidade conta com a

[25] São membros participantes do COMIRAT/POA, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social; Assistência Social; Saúde; Habitação; Educação; de Governança Local; Planejamento e Assuntos Estratégico, e de Segurança. Em relação à participação das entidades não governamentais, destaca-se a atuação do CIBAI Migrações; da Avesol; da Cruz Vermelha; da ADRA; do Aldeias Infantis SOS; da Associação de Senagaleses; da Associação de Haitianos; da Cooperativa Habitacional Migrantes do Sul; do Serviço Jesuítas para Migrantes e Refugiados e; da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), através do Grupo de Apoio a Imigrantes e Refugiados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Gaire).

parceria de OSCs, que efetivamente fazem a gestão do CRIm, através do estabelecimento de termos de cooperação. Somado a isso, Porto Alegre conta com um Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados no Município (CRAI) sob responsabilidade da Prefeitura de Porto Alegre, desde 2016, como resultado da intensificação de haitianos e senegaleses para o município (FGTAS, 2016).

Fora do escopo de atuação da UPIIRDD, Porto Alegre possui um Centro de Referência de Direitos Humanos (CRDH) dedicado ao acolhimento e orientação às vítimas de violações de direitos humanos de qualquer natureza, incluindo a xenofobia (PORTO ALEGRE, 2022). Já no âmbito da Secretaria de Saúde, destaca-se a existência de um Núcleo de Saúde ao Imigrante. Soma-se ainda a atuação da própria Assistência Social, através dos CRAS e CREAS municipais, bem como a partir da realização de campanhas de arrecadação de alimentos, vestimentas e cobertores para a população em situação de vulnerabilidade, principalmente durante o inverno.

Em relação a ações de promoção da inclusão e integração de imigrantes e refugiados, conforme o relatado pelos entrevistados, com a chegada de um expressivo contingente de venezuelanos desde 2018, a Prefeitura tem voltado sua atuação para a promoção da autonomia e ao fomento do estímulo do perfil empreendedor entre as pessoas imigrantes e refugiadas. Assim, desde abril de 2021, em conjunto com o CRIm, a Prefeitura instituiu o Balcão de atendimento do Sine, que se configura como um dia de atendimento preferencial a pessoas imigrantes no Sistema Nacional de Emprego (Sine) de Porto Alegre. De forma complementar, em parceria com a OIM, as instâncias municipais têm trabalhado, também, para a capacitação de empresários da iniciativa privada em relação à contratação de imigrantes e refugiados, fato exemplificado pela realização da oficina "Como contratar migrantes em situação de vulnerabilidade em sua empresa" (GHZ, 2019). As ações procuram estimular a independência dessa população em relação à assistência social municipal.

Até julho de 2021, a estimativa é que o município já abrigava cerca de 30 mil imigrantes, com destaque para senegaleses - representando quase 50% dos imigrantes - haitianos, venezuelanos e alguns vindos de países caribenhos (PORTO ALEGRE, 2021).

Em relação à Estratégia de Interiorização, conforme o Painel de Interiorização, no mesmo período, Porto Alegre já havia recebido um total de 1.932 venezuelanos e venezuelanas interiorizados, dos quais 37% por reunião social, 34% pelo abrigo-abrigo e 14% por reunião familiar (MDS, 2021).

Assim como a dinâmica observada em municípios de destaque em relação à EI, conforme o apresentado anteriormente, observa-se que o acolhimento e integração dos grupos venezuelanos ocorrem, geralmente, à margem da gestão municipal, sendo promovidos por organizações da sociedade civil, como o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às migrações (CIBAI Migrações) e a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA). Apesar disso, os entrevistados reconhecem os avanços conseguidos pela sociedade civil ao articular com a Prefeitura Municipal, sobretudo em relação às políticas de assistência social e à melhor utilização dos espaços comunitários, especialmente CRAS e dos CREAS, para promover ações de integração comunitária entre migrantes e brasileiros, com serviços de orientação jurídica, socioeconômica e social.

Inclusive, os entrevistados informaram que os arranjos relativos à interiorização desses indivíduos são negociados pela Operação Acolhida diretamente com as OSCs e demais organizações não governamentais, sem contato ou mediação das instâncias municipais. Conforme o observado, essa dinâmica é muitas vezes beneficiada pela participação ativa das OSCs na Operação Acolhida na região Norte do país, de modo que, através destas, a Operação enquanto estrutura, consegue sistematizar a EI ao contatar as unidades locais ou regionais dessas instituições.

Esse foi, por exemplo, o caso das interiorizações promovidas para Porto Alegre através do Serviço Jesuíta para Migrantes e Refugiados (SJMR). Segundo o relatado, uma vez que a instituição participa como membro ativo da Operação Acolhida em Boa Vista e em Manaus desde 2017, a SJMR possibilitou interiorização por vaga de emprego sinalizada ao identificar as vagas de trabalho disponíveis na região Sul e notificar o escritório em Boa Vista e Manaus, instalado justamente para tratar da situação dos venezuelanos. Diante dessa manifestação, a unidade no Norte do país buscava, então, identificar os indivíduos com perfil para preenchê-las. Nesse sentido, de certa forma, observa-se que as interiorizações podem ser fomentadas à parte do próprio Governo Federal, que entraria apenas como um suporte logístico para o deslocamento das pessoas que se voluntariassem.

A nível local, conforme o relatado pelas pessoas entrevistadas, a instituição promove o acompanhamento da população interiorizada durante seu período de adaptação na cidade de acolhida e no novo emprego, com duração média de 3 meses. A instituição busca mobilizar as autoridades públicas municipais para apoiar a chegada dos grupos interiorizados e fomentar esse contato com a população, mas observa que a resposta direta do município é geralmente

limitada. Na realidade, o não envolvimento direto das instâncias municipais com a Estratégia de Interiorização é apontada pelos entrevistados também como uma decisão política e administrativa do Governo Local, em razão das dificuldades já apresentadas no atendimento de imigrantes que chegam ao município por conta própria, fora da EI e daqueles que residem no município já há alguns anos, como é o caso haitianos e senegaleses.

Por outro lado, os entrevistados indicam que outra justificativa para o baixo envolvimento direto das instâncias municipais está na existência de uma rede já consolidada de acolhimento e atendimento às pessoas imigrantes e refugiadas, muito amparada pelas organizações da sociedade civil. Nas palavras de uma das pessoas entrevistadas, apesar de fomentar discussões relativas à temática migratória através do COMIRAT/POA, "*a gente não vê a Prefeitura com essa iniciativa do atendimento, de pensar respostas, mesmo, concretas, sabe?"* (29 de outubro de 2021).

Ainda, quando questionados sobre as possibilidades de comunicação e mobilização com as autoridades públicas, os participantes da pesquisa destacaram as reuniões do próprio COMIRAT/POA, embora afirmem ter pouca oportunidade para cobrar a atuação do Governo Local, uma vez que sua gestão está sob responsabilidade do poder público municipal. Conforme o informado,

> [O COMIRAT/POA] *é um espaço onde se traz essas questões, onde fala sobre a dificuldade de integração, sobre a dificuldade de se conseguir emprego, sobre a pauta da documentação né, que é, eterna. Então, é um espaço onde se discute, mas são espaços onde a própria gestão pública que faz a gestão desses espaços, né? Então a gente fica um pouco limitado em questionar e fazer o movimento de enfrentamento também (29 de outubro de 2021).*

Em relação à Estratégia de Interiorização, destacam ainda a existência de um Núcleo de Interiorização da Operação Acolhida (NURIN) no município, que gerencia as interiorizações para Porto Alegre sem envolver a gestão municipal nem a notificar quanto ao número de indivíduos que se voluntariaram para serem interiorizados para a cidade. Assim, no geral, é a sociedade civil que assume o papel de promover o atendimento e o apoio no dia a dia de pessoas imigrantes e refugiadas.

Diante de todo o exposto, os resultados observados em relação aos municípios de análise foram consolidados no Quadro 1, abaixo, o qual apresenta, de forma comparativa, as principais informações levantadas para cada uma das cidades estudadas.

Quadro 1 - Comparativo dos principais resultados sobre a Estratégia de Interiorização nos municípios analisados

Município	Responsabilidade sobre a temática migratória	Principais serviços públicos para imigrantes	Instituições fomentadoras da EI no município	Participação do Governo Local na EI	Espaços públicos para debate e articulação sobre a temática migratória
MANAUS	Secretaria da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC).	- Assistência social (CRAS e CREAS); - Pessoas em situação de vulnerabilidade e situações emergenciais; - Gestão de abrigos.	- Instituições confessionais vinculadas à temática migratória; - ACNUR.	Reativa Indireta	- GT composto pela SEMASC, outros órgãos públicos e o ACNUR
CURITIBA	Fundação de Assistência Social (FAS).	- Assistência social (CRAS e CREAS); - Casas de acolhimento para pessoas em situação de vulnerabilidade; - Cursos de Português; - Pavilhão Étnico.	- Instituições confessionais vinculadas à temática migratória.	Reativa Indireta	-
SÃO PAULO	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).	- Casas de acolhimento para pessoas em situação de vulnerabilidade; - Centro de Referência e Acolhimento para Imigrantes (CRAI); - Portas Abertas: cursos de Português.	Pela prefeitura, 1 vez em 2018; OSCs.	Reativa Indireta	Conselho Municipal de Imigrantes (eleição para a escolha dos representantes)
DOURADOS	Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).	- Assistência social (CRAS e CREAS); - Casas de acolhimento para pessoas em situação de vulnerabilidade; - Centro de Atendimento para Refugiados e Migrantes (CARI).	- Empresas do setor alimentício - Instituições confessionais vinculadas à temática migratória; - UFGD (Projeto Acolhida)	Reativa Indireta (ações específicas em estruturação)	- Informal, fomentada pelas OSCs; - Rede de - Coordenadorias do Município de Dourados
PORTO ALEGRE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS).	- Assistência social (CRAS e CREAS) - Centro de Referência ao Imigrante - Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados no Município - Núcleo de Saúde ao Imigrante - Balcão Sine - Capacitação para empresários	- Instituições confessionais vinculadas à temática migratória.	Reativa Indireta	- COMIRAT-POA

Fonte: Elaboração própria.

Conforme o observado, para todos os municípios analisados, a participação do Governo Local em relação à estratégia de interiorização demonstrou apresentar um caráter reativo ou indireto, sendo geralmente provocada ou estimulada por organizações da sociedade civil - com destaque para instituições confessionais ou organizações multilaterais - as quais apresentam também papel de destaque no fomento da estratégia de interiorização para as cidades estudadas. Em geral, observa-se que as principais ações desenvolvidas pelas Prefeituras dos municípios selecionados, na análise dos participantes, dizem respeito a serviços ligados à assistência social, especialmente através dos CRAS e CREAS e de casas de acolhimento voltadas a pessoas em situação de vulnerabilidade. As exceções são apresentadas para as cidades de Porto Alegre e, principalmente, São Paulo, para as quais foram citadas ações que buscam pensar na inclusão socioeconômica dos imigrantes em uma perspectiva de médio e longo prazo, com destaque para a existência de um Núcleo de Saúde ao Imigrante em Porto Alegre e de um Conselho Municipal de Imigrantes em São Paulo.

De forma complementar, observa-se que, nos municípios em que as ações governamentais foram descritas como majoritariamente assistencialistas ou emergenciais, a temática migratória está também vinculada a uma instituição do Governo Local responsável pela Assistência Social. É o caso da Secretaria da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC), em Manaus, da Fundação de Assistência Social (FAS), em Curitiba e da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) de Dourados. Novamente, as exceções são apresentadas para as cidades de São Paulo - que pensa a temática migratória sob a perspectiva da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) - e de Porto Alegre – local onde as migrações são tratadas no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS).

Chama também a atenção, o fato de São Paulo e Porto Alegre apresentarem Conselhos Municipais para tratar de questões relacionadas ao refúgio e à migração, fato este que pode explicar as diferenças nos tipos de serviços ofertados por estes e pelos demais municípios. A complexidade relativa à temática migratória – que além de apresentar caráter multidimensional (economia, saúde, educação, moradia, entre outros) está relacionada aos impactos dos deslocamentos para os refugiados e imigrantes, para a sociedade de acolhida e para os governos locais - exigem que as soluções apresentadas para lidar com as limitações e necessidades da população imigrante sejam definidas também de forma complexa, dependendo muitas vezes da atuação de outros grupos além das instâncias governamentais para sua efetivação. Nesse sentido, através dos, os atores da sociedade civil, diretamente responsáveis pela prestação de

serviços à população imigrante e refugiada – esquecida pelo setor público – podem provocar e pressionar a atuação das instâncias governamentais, lançando luz sobre as demandas emergências relativas à temática migratória, bem como participando ativamente da definição de estratégias e diretrizes para a atuação pública além da própria implementação das ações e políticas definidas, conforme o apresentado no capítulo 2 deste trabalho.

Em geral, os principais desafios apontados pelos entrevistados nos cinco municípios quanto à gestão municipal na estratégia de interiorização, foram: i) a ausência de articulação/coordenação dos representantes da Operação Acolhida com o poder público municipal; ii) a baixa confiabilidade das informações relativas à chegada da população venezuelana nos municípios de acolhida, que chegavam muitas vezes em cima da hora e defasadas; iii) a baixa empregabilidade dos venezuelanos e venezuelanas, muitas vezes em função de uma resistência ou da falta de conhecimento dos potenciais empregadores sobre a contratação de imigrantes e refugiados; iv) o aumento da mendicância entre esses indivíduos, em decorrência dos problemas de inserção laboral; v) o foco na prestação de serviços de viés assistência por parte do poder público, que atende aos grupos minoritários (moradores de rua, imigrantes, indígenas, entre outros) de forma homogênea, sem levar em conta suas especificidades, e; vi) a curta temporalidade do acolhimento prestado pelas casas de acolhida (sob gestão governamental ou da sociedade civil) que, por não estar articulada a uma política que assegure o acesso à moradia, promove o surgimento de ocupações espontâneas quando da saída das pessoas imigrantes e refugiadas dos abrigos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a avaliar a atuação dos Governos Locais em relação à Operação Acolhida, especialmente no que diz respeito à Estratégia de Interiorização (EI) e à promoção de ações de acolhimento e integração a nível local. Nesse sentido, buscou-se responder a duas perguntas principais: qual o papel dos governos municipais no contexto da Estratégia de Interiorização?, e; que tipo de ações têm sido executadas por estes governos como forma de assegurar a integração socioeconômica da população imigrante e refugiada nos municípios de acolhida. Havia uma expectativa de que, a nível local, as Prefeituras atuassem como coordenadoras de ações voltadas ao acolhimento e à integração da população interiorizada, promovendo a articulação com outras instituições governamentais, organizações da sociedade civil (OSCs) e entidades multilaterais (ACNUR e a OIM) para a elaboração de políticas públicas locais relativas à temática migratória.

Com base nos dados levantados, entretanto, observa-se que a EI se desenvolve, de forma geral, à margem da gestão municipal, sendo coordenada pelo ACNUR, pela OIM e pelo Governo Federal, através do Exército Brasileiro, sem o envolvimento ou comprometimento do Governo Local no desenvolvimento de ações ou serviços públicos voltados à população venezuelana interiorizada. Nesse sentido, em relação ao questionamento levantado pela primeira pergunta norteadora, conclui-se que os Governos Locais venham desempenhando papel de apoio em relação a atividades já executadas pelas OSCs e entidades multilaterais e não de coordenação ou fomentadores de novas formas de atendimento, como anteriormente se supunha.

Em relação à segunda pergunta, o trabalho revelou que as Prefeituras municipais têm atuado de forma responsiva às demandas e emergências que surgem em seus territórios, envolvendo-se com a temática migratória mediante mobilização ou provocação por parte das OSCs e organizações multilaterais, principalmente através de serviços de assistência social ou ações emergenciais. Ressalta-se, entretanto, que mesmo esses serviços são prestados sem levar em consideração os aspectos específicos que envolvem a situação da população venezuelana e sem estabelecimento de nenhum tipo de convênio ou parceria formal entre os Governos Locais e a Operação Acolhida.

Esse ponto chama a atenção quando verificamos que a própria instância de coordenação da Operação Acolhida, o CFAE, recebeu a competência para estabelecer essas parcerias à época

de sua criação. Uma vez que a estratégia de interiorização se destaca como a principal medida adotada pela Operação Acolhida, torna-se natural a suposição de que a garantia dos direitos de cidadãos e cidadãs de origem venezuelanas interiorizados seja de interesse da federação, mesmo após a transferência de responsabilidade para o nível subnacional. Nesse sentido, considerando que os municípios compartilham legalmente da responsabilidade de assegurar os direitos sociais de imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio no país, entende-se que o estabelecimento desses convênios e parcerias sejam de fundamental importância para assegurar o sucesso da EI.

Ante ao exposto, a ausência de articulação/coordenação da Operação Acolhida com o poder público municipal é apontada pelos entrevistados como um dos maiores desafios relacionados à interiorização da população venezuelana. Nas palavras de um dos participantes "*a Operação Acolhida tinha que ter uma aproximação…uma incidência… um diálogo mais próximo com os municípios. Eu fico com a impressão de que o imigrante é largado aqui, nos municípios, e depois vem a cobrança: ou, o que tu tá fazendo pelos imigrantes no seu município? É algo desconexo...*" (25 de novembro de 2021). Por outro lado, observa-se que não há iniciativa por parte do próprio poder público municipal em fomentar esse contato ou em atuar mais diretamente na Estratégia de Interiorização. Somado a isso, outra dificuldade está na instabilidade de atuação dos Governos Locais diante das mudanças de gestão ocorrida a cada quatro anos.

Por tudo isso, é natural que a manutenção ou a implementação da EI em âmbito municipal sem o envolvimento ou mesmo notificação do Governo Local dê origem a conflitos de interesses entre esse e a União. Isso porque essa prática impõe sobre os municípios a responsabilidade de prestar serviços que estão além de sua capacidade de atuação ou que não tenham sido planejados ou estimados. Por outro lado, a baixa preocupação das entidades de coordenação da Operação Acolhida em promover esse alinhamento aponta para a falta de atenção com relação à qualidade da prestação de serviços para a população imigrante, sobretudo por parte do Governo Federal, que é a unidade federativa responsável por apontar as diretrizes de atuação dos demais entes federados.

Especificamente quanto aos processos relativos à estratégia de interiorização, os entrevistados destacam as dificuldades de acompanhamento dos venezuelanos e venezuelanas no âmbito local. Seja por conta da formação de fluxos espontâneos de imigrantes, que se deslocam por conta própria para se reunir a amigos e familiares já beneficiados pela EI, ou por conta do contato informal (através de grupos de WhatsApp pelos contatos de referência) e,

muitas vezes, “em cima da hora”, promovidos pela Operação Acolhida, mesmo entre as organizações da sociedade civil. Destaca-se ainda que, diferentemente das interiorizações pelas modalidades abrigo-abrigo ou vaga de emprego sinalizada, nem sempre as OSCs são notificadas das pessoas que serão interiorizadas por reunião social ou familiar, dado que os trâmites relativos a essas modalidades são tratados diretamente com os indivíduos que se tornarão responsáveis pelo acolhimento e pelo sustento das pessoas interiorizadas segundo essas modalidades na cidade de acolhida. Se as OSCs não conseguem ter dimensão do volume populacional e das necessidades da população interiorizada por reunião social ou familiar, que dirá as instituições do Governo Local.

Verifica-se, na verdade, que as organizações multilaterais (ACNUR e OIM) procuram apoiar a implementação de melhorias nas ações desenvolvidas em âmbito municipal, através da capacitação de servidores públicos ou do estímulo à implantação de novas ações. Nesse sentido, em cenário nacional, o ACNUR e a OIM estão para o Governo Federal assim como as organizações não governamentais e instituições da sociedade civil estão para os Governos Locais. Isso porque, de certa forma, as instâncias governamentais delegam a essas entidades o papel de promover a integração socioeconômica das pessoas imigrantes e refugiadas ou qualificar e preparar os serviços públicos para atendimento a essa população.

Assim, observa-se que as OSCs exercem papel de destaque no tratamento da temática migratória em cenário nacional. Para além de prestar os primeiros atendimentos às pessoas imigrantes e refugiadas, são elas também as instituições efetivamente responsáveis pela promoção da integração local, preocupando-se e buscando ter proximidade com os imigrantes para entender as suas reais necessidades. Nesse sentido, a própria atuação governamental depende das OSCs, uma vez que, sem a provocação dessas instituições, o governo brasileiro pouco se movimenta em relação à temática migratória. Assim, as OSCs têm se dedicado não apenas à prestação de serviços, como: à conscientização da sociedade e do governo brasileiro sobre as demandas de imigrantes e refugiados; à utilização de espaços públicos, como os Conselhos Municipais, para provocar o setor público e estimular a definição de estratégias e diretrizes para a prestação de serviços a essa população; à capacitação dos servidores para atendimento das populações deslocadas; à adequação da estrutura burocrática pública para melhor garantia dos direitos da população imigrante e refugiada, sobretudo com o fomento à criação de espaços que permitam a participação política e cidadã desses indivíduos; para além,

é claro, da execução efetiva dos serviços, haja vista o estabelecimento de parcerias com o setor público municipal.

Por enquanto, as instâncias governamentais brasileiras têm se dedicado mais à promoção da assistência social e do acolhimento emergencial do que ao fortalecimento de soluções duradouras, talvez pelo fato de enxergarem a situação da população venezuelana como uma questão transitória, sem a necessidade de estabelecimento de medidas que considerem o amparo desses indivíduos numa perspectiva de longo prazo ou pela má interpretação sobre o próprio conceito de refúgio, que pode ser entendido como um deslocamento voluntário, motivado pelo desejo de se deslocar e não pela existência de fatores de risco à vida.

Por todo o exposto, considerando o fortalecimento das migrações e do refúgio na agenda política brasileira nos últimos anos, bem como os desafios relativos à gestão migratória que podem ser observados através das experiências recentes (gestão das populações haitianas e venezuelanas), cabe à gestão pública repensar, discutir e coordenar a adequação dos serviços atualmente ofertados à população imigrante, levando em consideração as especificidades de sua condição e procurando fomentar a implantação de novas políticas e ações que busquem não só ampliar o acolhimento desses indivíduos nas comunidades acolhida, sobretudo em âmbito municipal, mas que assegurem o direito de permanência dessas pessoas através da promoção de sua integração. Nesse sentido, o trabalho reforça a urgência e a importância do estabelecimento de uma Política Nacional de Gestão Migratória, que apresente diretrizes claras para a atuação das unidades federativas, bem como defina hierarquicamente seus papéis.

Como forma de subsidiar o início dessa construção, recomenda-se a realização de um diagnóstico que permita identificar as dificuldades e os desafios enfrentados por diferentes Governos Municipais para ofertar serviços públicos para além da assistência social à população imigrante. Embora este trabalho tenha buscado mapear os serviços atualmente ofertados pelos municípios a imigrantes e refugiados, não teve por intuito se aprofundar nos desafios de atendimento sob a perspectiva do setor público, de modo que esta é uma área que ainda precisa ser explorada. Assim, a sugestão se justifica pela urgência de se conhecer os principais pontos da temática migratória que, embora já conhecidos pelos gestores municipais, ainda carecem de atuação governamental, que enfrenta desafios, muitas vezes, impostos pela própria estrutura burocrática ou pelos modelos de prestação de serviços já estabelecidos. Com fundamento nessas informações, gestores e gestoras públicos podem então se dedicar à elaboração de soluções para os gargalos encontrados, como forma de ampliar e reformular a oferta de serviços para a

população imigrante, seja em nível local – considerando as realidades específicas de cada município - ou em cenário nacional – através de um plano mais abrangente, que oriente a implantação de soluções de forma coordenada.

Sugere-se que o foco de análise seja mantido nos municípios uma vez que, conforme o apontado por este trabalho, a responsabilidade efetiva pela prestação de serviços públicos à população imigrante acaba recaindo sobre os Governos Locais, ainda que estes não tenham gestão sobre entrada e saída da população imigrante em seu território, por ser esta competência da União. Assim, definindo-se diretrizes para atuação da entidade federativa diretamente responsável pela garantia dos direitos sociais da população imigrante e refugiadas, os papéis complementares à prestação dos serviços, relativos às demais unidades da federação, podem ser também estabelecidos.

Enquanto isso não acontece, à medida de sua necessidade, os municípios vão estabelecendo legislações próprias, como a Política Municipal de São Paulo e o Projeto de Lei proposto pelo município de Porto Alegre, mas que consideram somente suas condições particulares, dificultando a construção de uma gestão migratória nacional e desestimulando a cooperação entre as unidades federativas, que passam a atuar de maneira isolada.

Nesse sentido, reconhece-se a importância da realização de um estudo que se destine a comparar as Políticas Municipais já estabelecidas, como forma de avaliar as semelhanças e diferenças entre as formas de tratamento da temática migratória por essas e outras cidades que venham, eventualmente, a publicar suas políticas próprias. Para além da cidade de São Paulo, sabe-se que municípios como Cuiabá (MT) e Caxias do Sul (RS) publicaram, recentemente, normativos próprios para tratar sobre a temática e aguarda-se a aprovação de um Projeto de Lei para que seja também instituído em Porto Alegre. Entende-se importante compreender como esses Governos têm interpretado e definido seu papel em relação à gestão migratória até como forma de aproveitar sua experiência no estabelecimento de uma definição única que oriente a atuação dos Governos Locais em todo o cenário nacional.

Por ora, a nível local, a atuação do setor público voltada à gestão de questões associadas à temática migratória resta: desordenada, por não seguir diretrizes que estabeleçam o mínimo de homogeneidade na prestação; superficial, por focar o atendimento em ações de acolhimento e assistência social, e; restrita, por desenvolver-se apenas nos cenários de emergência. Contraditoriamente, esse é o cenário verificado mesmo entre os municípios contemplados com

o Selo MigraCidades, da OIM, o qual, supostamente, deveria certificar o engajamento dos Governos Municipais e Estaduais em aprimorar a governança migratória e fomentar a coesão social. Ao analisar os relatórios elaborados para os municípios de São Paulo, Dourados e Curitiba, observou-se que, para várias das categorias, não são apresentadas informações quanto as ações desenvolvidas, mas a certificação é justificada pela frase "governo local indicou" ou "o governo local informou", sem apresentar os detalhes do serviço prestado.

Reconhece-se, porém, o limite de atuação do Governo Federal quanto à especificação da atuação dos municípios no que tange à Operação Acolhida. Inclusive, essa limitação é observável de forma geral, uma vez que "seria impossível descrever, por meio de uma legislação, a plena instrução do que os agentes públicos devem fazer sob todas as circunstâncias possíveis" (MACHADO, 2018. p. 65). Ainda assim, se a instrução perfeita é uma condição demasiado irrealista para ser almejada, algum nível orientação quanto às responsabilidades dos municípios deve ser buscada.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Glossário Legislativo: Sistema S**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s. Acesso em: 25 jan. 2022.

ACNUR. **Agências da ONU nomeiam representante especial para refugiados e migrantes venezuelanos**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2018/09/20/agencias-da-onu-nomeiam-representante-especial-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/. Acesso em: 13 nov. 2021.

ACNUR. **Assistência financeira (CBI) na interiorização 2020**. Informativo. Março de 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio-CBI-VF.pdf. Acesso em: 28 de jan. 2022.

ACNUR. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello - CSVM**. Brasília, 2020. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello. Acesso em: 13 nov. 2021.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_ Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

ACNUR. **Global Trends: forced displacement in 2018**. Geneva: ACNUR. 2019. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

ACNUR. **Migrações, refúgio e apatridia: guia para comunicadores**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Migracoes-FICAS-color_FINAL.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

ACNUR. **Soluções duradouras: integração local**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/integracao-local/. c2021. Acesso em: 13 nov. 2021.

ARRUDA-BARBOSA *et al*. **Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima: análise qualitativa**. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tCYm8ZhStx46pYC8JK39rfB/?lang=pt. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BAENINGER, Rosana A. **O Brasil na rota das migrações latino-americanas**. In: BAENINGER, Rosana (Org.). Imigração boliviana no Brasil. Campinas: Nepo/Unicamp: Fapesp: CNPq: UNFPA, 2018. p. 9-18. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf . Acesso em: 5 out. 2021.

BERNARDI, Bruno Boti. **O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas**. Perspectivas - Revista de Ciências Sociais, São Paulo, ano 1, v. 41, 21 dez. 2012. Teoria social, p. 137-167. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Decreto 9.873, 27 de junho de 2019a. **Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração**. DOU nº 123, 28 jun 2019, Seção 1, p. 12.

BRASIL. Decreto 9.199, 20 de novembro de 2017b. **Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017b, que institui a Lei de Migração.**

BRASIL. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 – Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 07 nov. 2021.

BRASIL. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 07 nov. 2021.

BRASIL. **Lei 13.445 de 2017 – Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 07 nov. 2021.

BRASIL, **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional. 12 nov. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial n° 9, 14 de março de 2018**. Regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados. Diário Oficial da União, Brasília, 15 de mar. 2018. Edição 51. Seção 1, p. 57.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 03**. 2019b, Comitê Nacional para Refugiados (Conare), Processo nº 08018.001832/2018-01 Estudo de país de origem Venezuela, 2019. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Posto de Interiorização e Triagem para imigrantes e refugiados venezuelanos é inaugurado em Manaus**. Operação Acolhida. 06 nov 2019d. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/11/posto-de-interiorizacao-e-triagem-para-migrantes-e-refugiados-venezuelanos-e-inaugurado-em-manaus. Acesso em 07 jan. 2022.

CASA CIVIL. **Sobre a Operação Acolhida**. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2. Acesso em: 16 fev. 2022.

COENTRO, Luciana Unis. **Políticas Públicas e Gestão das Migrações Internacionais no Brasil: Uma reflexão sobre os migrantes qualificados**. Orientador: Ana Cristina Braga Martes. 2011. 170 f. Dissertação (Mestre em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). **Resolução Normativa n° 126**, 2 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Diário Oficial da União, Brasília, 3 de mar. 2017. Edição 43. Seção 1, p. 88.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare). **Resolução Normativa n° 29**, 14 de junho de 2019. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de out. 2019. Edição 209. Seção 1, p. 53.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)**. 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 15 nov. 2021

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas**. Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI, São Paulo, ed. 26, p. 41-53, Setembro/2019-Abr/2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

CUNHA, Elãine Novak Lacomski. **Os conselhos municipais e a participação social na efetivação de políticas públicas**. 7° Congresso Paranaense de Assistentes Sociais - "O Trabalho do/a Assistente Social em Tempo de Retrocessos: Defesa de Direitos e Lutas Emancipatórias". Ponta Grossa, Paraná. 2019. Disponível em: https://cresspr.org.br/anais/sites/default/files/OS%20CONSELHOS%20MUNICIPAIS%20E%20A%20PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20NA%20EFETIVA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf. Acesso em 07 mar. 2022.

CURITIBA. **Imigrantes e refugiados encontram portas abertas nos serviços municipais de Curitiba**. 05 nov 2015. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/imigrantes-e-refugiados-encontram-portas-abertas-nos-servicos-municipais-de-curitiba/38092. Acesso em: 10 fev. 2022.

CRISP, J. **Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration**. New Issues in Refugee Research. UNHCR Policy Development and Evaluation Service. Geneva, UNHCR. Research. paper 155. 2008. Disponível em: https://www.unhcr.org/research/working/4818749a2/beyond-nexus-unhcrs- evolving- perspective-refugee- protection-international.html. Acesso em: 8 fev. 2022.

DADALTO, Maria Cristina. **Imigração e permanência do sonho**. Revista MATRIZes. Ano 7 – nº 2 jul./dez. 2013. São Paulo. p. 249-263. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4921809/mod_resource/content/1/representacao.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

DELFIM, Rodrigo Borges *et al*. **Migrações, Refúgio e Apatridia: Guia para Comunicadores**. 1a. ed. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Migracoes-FICAS-color_FINAL.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

DRECHSLER, Cibele Alves Fleury. **Apoio Governamental à Integração de Imigrantes e Refugiados: Portugal como modelo para aplicação no Brasil**. Orientador: Professora Dra. Dulce Pimentel - NOVA/FCSH e Doutor José Leitão - NOVA/FCSH. 2019. 126 p. Dissertação (Mestre em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO - EB. COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES. **Manual de Campanha EB70- MC-10.248 - Operações Interagências**. 2. ed. 2020. Brasília, 2020. Capítulo 4 - Operações Interagências na Força Terrestre. p. 39.

EGAS, José. **A solidariedade com os refugiados começa com todos nós**. In: BAENINGER, Rosana (Org.). Imigração boliviana no Brasil. Campinas: Nepo/Unicamp: Fapesp: CNPq: UNFPA, 2018. p. 31-37. Disponível em:

FAUSTINO, Bruna. **Minas Gerais no contexto das migrações internacionais contemporâneas**. TCC - Curso de Graduação em Gestão Pública, Departamento de Ciência Política, UFMG. Belo Horizonte, p.89, 2020.

Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. Separata de: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Coletânea de políticas públicas**: volume 2. 1. ed. Brasília/DF: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006. v. 2, cap. 2, p. 91-110. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866. Acesso em: 12 jan. 2022.

FERNANDES, Duval *et al*. **Migração Haitiana para o Brasil: Minas Gerais como destino, a fala dos haitianos**. In: XVI Seminário sobre Economia Mineira, 2014, Diamantina. CEDEPLAR/UFMG.

Disponível em: https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/migracao-haitiana-para-o-brasil.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

FIGUEREDO, Luiz Orencio & ZANELATTO, João Henrique. **Legislação e políticas públicas voltadas à imigração no Brasil**. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 252-274, 9 ago. 2016. DOI 10.15175/1984-2503-20168203. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3373/337345746004/html/. Acesso em: 12 out. 2021.

FIGUEREDO, Luiz Orencio & ZANELATTO, João Henrique**. Trajetória de migrações no Brasil**. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, vol. 39, núm. 1, pp. 77-90, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3073/307350907009/html. Acesso em: 25 jan. 2022.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **O Município e o enigma da competência comum**. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMESC), Florianópolis, v. 20, n. 6, p. /9-28, 14 jan. 2013. DOI https://doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v20i26.70. Disponível em: https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/70. Acesso em: 11 jan. 2022.

FGV/DAPP**. Antigos problemas, novos desafios: como a Lei de Migração pode inserir estrangeiros no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: http://dapp.fgv.br/antigos-problemas-novos-desafios-como-lei-de-migracao-pode-inserir-estrangeiros-no-mercado-de-trabalho/. Acesso em: 12 jan. 2022.

FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL - FGTAS. **Centro de referência e acolhida aos imigrantes e refugiados será implantado no Vida Centro Humanístico**. Disponível em: https://fgtas.rs.gov.br/centro-de-referencia-e-acolhida-aos-imigrantes-e-refugiados-sera-implantado-no-vida-centro-humanistico. Acesso em: 14 fev. 2022.

FOLHA BV. **Mais de 70 mil venezuelanos entraram em Roraima em 2017**. Boa Vista. 11 de janeiro de 2018. Disponível em:https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Mais-de-70-mil-venezuelanos-entraram-em-Roraima-em-2017/35775. Acesso em: 29 jan. 2022.

FOLHA BV. **Pacaraima terá posto de triagem e atendimento médico a imigrantes**. Boa Vista. 25 de maio de 2018b. Disponível: https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Pacaraima-tera-posto-de-triagem-e-atendimento-medico-a-imigrantes/40238. Acesso em: 28 jan. 2022.

G1. **Abrigo de passagem em Pacaraima aloja venezuelanos em trânsito na fronteira**. Boa Vista. 19 de outubro de 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/10/19/abrigo-de-passagem-em-pacaraima-aloja-venezuelanos-em-transito-na-fronteira.ghtml. Acesso em: 19 jan. 2022.

GETIRANA, Larissa Moura & LIMA, Fernanda da Silva. **O papel da sociedade civil no acolhimento e integração dos solicitantes de refúgio**. *In:* ANNONI, Danielle. (Coord.). Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018. p. 417-429, ISBN: 978-85-67141-23-7.

GHZ PORTO ALEGRE**. Para ajudar imigrantes e refugiados, entidades promovem oficina voltada a empresários de Porto Alegre**. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/11/para-ajudar-imigrantes-e-refugiados-entidades-promovem-oficina-voltada-a-empresarios-de-porto-alegre-ck2uw8c2o00fo01phlvrdzua7.html. Acesso em: 15 fev. 2022.

HARTWIG, Fátima Bandeira. **A importância do papel da sociedade civil no acolhimento e integração de refugiados e solicitantes de refúgio**. Internet Latent Corpus Journal, Universidade de Aveiro, v. 8, n. 1, p. 31-42, 1 set. 2018. DOI https://doi.org/10.34624/ilcj.v8i1.1783.

HOLZHACKER, Vivian. **A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil**. *In*: JUBILUT, Liliana

Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Org.). Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97. 1 ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 121-132, ISBN: 85-7674-812-6. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

IMDH - Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Glossário**. Disponível em: https://www.migrante.org.br/imdh/glossario/. Acesso em: 12 nov. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. 270 p. v. 41. ISBN 978-85-7660-198-2.

JUBILUT, Liliana Lyra**. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?**. Journal of Refugee Studies, Oxford University Press, v. 10, n. 1, p. 22-44, fev. 2006. DOI https://doi.org/10.1093/jrs/fej006. Disponível em: https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/19/1/22/1516139?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 7 nov. 2021.

LENDERS, Sebastian. **Bolivianos, haitianos e venezuelanos – três casos de imigração no Brasil**. Heinrich Böll Stiftung, Rio de Janeiro, 14 abr. 2019. Brasil. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2019/04/15/bolivianos-haitianos-e-venezuelanos-tres-casos-de-imigracao-no-brasil#_ftn1. Acesso em: 13. nov 2021.

LIVI-BACCI, M. (2012). **International migration: a global force, ungoverned**. In Turra, C. M. and Pinto da Cunha, J.M. (Orgs). População e desenvolvimento em debate: contribuições da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP). [Páginas 51-58].

MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da teoria da agência**. Revista do Serviço Público - RSP, [S. l.], v. 69, n. 1, p. 57-84, 1 jan. 2018. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/184/showToc. Acesso em: 11 jan. 2022.

MANAUS. **Plano de Estado para Ação Humanitária ao Fluxo de Venezuelanos na Cidade de Manaus**. Disponível em: http://www.seas.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Plano-Seas-2019_fluxo-migrat%C3%B3rio-venezuelano.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022

MANAUS. **Ajuda humanitária garante assistência aos refugiados venezuelanos**. 13 maio 2019. Disponível em: https://www.manaus.am.gov.br/noticia/ajuda-humanitaria-garante-assistencia-aos-refugiados-venezuelanos/. A Acesso em: 15 fev. 2022

MDS - Ministério da Cidadania. Painel de Interiorização. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/. Acesso em: 11 nov. 2021.

MARTINS *et al*. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória**. Revista do Serviço Público Brasília. v.59. p.151-185. Abr/Jun 2008.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Dourados**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Curitiba**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021b.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de São Paulo**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021c.

MILESI, Rosita & ANDRADE, William Cesar de. **A sociedade civil na atenção aos imigrantes e refugiados: O agir do IMDH**. In: PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata. Migrações e Trabalho. Brasília/DF: Ministério Público do Trabalho, 2015. cap. 3, p. 175-202. ISBN 978-85-68203-02-6. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf. Acesso em: 7 dez. 2021.

MINISTÉRIO DE CIDADANIA - MSD. **Guia de Deslocamento: Estratégia de Interiorização.** Subcomitê Federal para Interiorização. Brasília. 2021. Disponível em: https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/GUIA%20DE%20INTERIORIZA%C3%87%C3%83O-arquivo-final-grafica-16042021-r4v.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A (Necessária) Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes Venezuelanos pela Jurisdição Brasileira**. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (coord.). Migrações Fronteiriças, Campinas – SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 394-403.

NAIR, P., Vera Espinoza, M., Zapata, G. P., Tiwary, S., Castro, F. R., Nizami, A., Jorgensen, N., Yadav, A., Oza, E., Khan, F., Ranjan, R., Zocchi, B., Barve, S., & Barraco, M. (2021). **Migration, Pandemic and Responses from the Third Sector: Lessons from Brazil and India**. Disponível em: https://www.qmul.ac.uk/gpi/media/global-policy-institute/Report_Migration_Pandemic_CivilSociety_April21.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO "ELZA BERQUÓ" - NEPO. **Migrações Venezuelanas**. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

OIM. **População venezuelana refugiada e migrante dora de abrigos em Boa Vista**. Dezembro de 2021. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/oim-1221-informe-desabrigados-boa-vista-rodoviaria-acolhida-1.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

OIM. **População venezuelana refugiada e migrante dora de abrigos em Pacaraima**. Dezembro de 2021. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/oim-1221-informe-desabrigados-pacaraima-acolhida-1.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. Revista Brasileira de Estudos de População, Rio de Janeiro, ano 1, v. 34, p. 171-179, 1 abr. 2017. DOI https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbepop/a/4CGSzkbLL95ghtDhF8dwVbn/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 9 nov. 2017.

OLIVEIRA, Willam Albuquerque de. **A imigração dos venezuelanos para o Brasil e a atuação da polícia federal na fronteira: uma análise sobre as solicitações de refúgio e residência temporária**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, Brasília, v. 11, n. 3, p. 231-263, 2 dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/657/421. Acesso em: 3 jan. 2022.

OLIVEIRA, Inayá Potyra de Freitas Fortes de. **Deslocados forçados no contexto da "Crise dos refugiados": Diálogo do Direito Internacional com a Bioética**. Orientador: Profa. Dra. Daisy G. Rocha. 2019. 151 p. Dissertação (Pós-Graduação em Bioética) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35782/1/2019_InayaPotyradeFreitasFortesdeOliveira.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

OTERO, Guilherme *et al*. **A atuação da Organização Internacional para as Migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil**. In: BAENINGER, Rosana (Org.). Imigração boliviana no Brasil. Campinas: Nepo/Unicamp: Fapesp: CNPq: UNFPA, 2018. p. 38-44. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

PATARRA, Neide Lopes. **O Brasil: país de imigração?**. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais (E-metropolis), Rio de Janeiro, ano 3, v. 9, p. 06-18, jun. 2012. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolis_n09.pdf?1447896326. Acesso em: 7 nov. 2021.

PINHEIRO, Hugo Cordeiro Mota. **A imigração de bolivianos e haitianos no Brasil: o subimperialismo brasileiro em foco**. O Social em Questão, [S. l.], ano 21, v. 41, n. Mai-Ago, p. 87-110, maio 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_4_Pinheiro_corrigido.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

PORTO ALEGRE. **Casa do Migrante Guadalupe é inaugurada em Porto Alegre**. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/casa-do-migrante-guadalupe-e-inaugurada-em-porto-alegre. Acesso em: 15 fev. 2022.

PORTO ALEGRE. **Prefeitura abre Centro de Referência aos Imig**rantes. 05 abril 2021. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/prefeitura-abre-centro-de-referencia-aos-imigrantes. Acesso em: 14 fev. 2022

PORTO ALEGRE. **Relatório projeto atuação em rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, integração e interiorização de refugiados e migrantes no Brasil**. Simpósio refugiados e migrantes no rio grande do Sul: como acolher e integrar? E oficinas temáticas. 18 a 20 de março de 2010. Disponível em: http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-porto-alegre/porto-alegre-relatorio_final.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

PORTO ALEGRE. **Reunião define acolhida a venezuelanos que chegam a Porto Alegre**. 24 maio 2018. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smdse/noticias/reuniao-define-acolhida-venezuelanos-que-chegam-porto-alegre. Acesso em: 14 jan. 2022.

PORTO ALEGRE. **Sine Municipal cria dia de atendimento preferencial para imigrantes**. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/sine-municipal-cria-dia-de-atendimento-preferencial-para-imigrantes. Acesso em: 15 fev. 2022.

Reed, H, Ludwig, B and Braslow, L. (2016). **Forced Migration in White**, M (ed). International Handbook of Migration and Population Distribution. Springer.

RODRIGUES, Mateus; PALMA, Gabriel. **Brasil reconhece, de uma vez, 17 mil venezuelanos como refugiados**. G1 e TV Globo, 31 de jan. 2020. Disponível em:https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/31/brasil-reconhece-em-bloco-17-mil-venezuelanos-como-refugiados.ghtml. Acesso em: 11 jan. 2022.

RORAIMA. **Decreto 22.199, 6 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN nos municípios de Pacaraima e Boa Vista em decorrência dos impactos ocasionados pelo intenso e constante fluxo migratório no Sistema Único de Saúde, e dá outras providências.

RORAIMA. **Decreto 24.469, 4 de dezembro de 2017**. Decreta situação de emergência social, no estado de Roraima, afetado por intenso processo de imigração, ocasionado pela crise social e econômica na Venezuela".

SARMENTO, Gilmara Gomes da Silva & RODRIGUES, Francilene dos Santos. **Entre a emergência e os limites do acolhimento: atores, protagonismos e contradições**. In: OLIVEIRA, Márcia Maria de; DIAS, Maria das Graças Santos (org.). COLETÂNEA INTERFACES DA MOBILIDADE HUMANA NA FRONTEIRA AMAZÔNICA. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020. v. 2, cap. 1, p. 17-36. ISBN 978-65-86062-51-9.

SAMPAIO, Cyntia & BARALDI, Camila. **Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo**. Documentos de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

SÃO PAULO. **Plano Municipal de Políticas para Migrantes: 2021-2024**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

SIMÕES, Bárbara Bruna de Oliveira. **Paradoxos do refúgio e reassentamento como solução duradoura**. Revista Videre: ver, olhar e considerar. Dourados, v. 12, n. 23, p. 96 a 110, jan/abr., 2020 (DOI: https://doi.org/10.30612/videre.v12i23.11117). 12 nov. 2021

SILVA, César Augusto S. da & SERPA, Paola Flores. **O fluxo migratório no Estado de Mato Grosso do Sul: recepção dos refugiados e de imigrantes internacionais**. Revista Brasileira de Cultura e Política em Direitos Humanos - METAXY, v.2, n.1, p.31-55, 2019. Rio de Janeiro.

SILVA, César Augusto S. da. **A Proteção aos Refugiados no Brasil: O Contexto Latino-Americano e o Estado do Mato Grosso do Sul**. GT 16 – Migrações Internacionais: Estado, Controle e Fronteiras. XLI Encontro Anual da Anpocs. 2017. Disponível em: http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt16-26/10742-a-protecao-aos-refugiados-no-brasil-o-contexto-latino-americano-e-o-estado-do-mato-grosso-do-sul/file. Acesso em: 08 fev. 2022.

SILVA, Fernanda Clara Araújo da. & SOUSA, Estevão Mota. **A migração venezuelana e o aumento da pobreza em Roraima. Revista Tensões Mundiais**. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, v. 14, n. 27, p. 105-119, 2018.

SILVA, Sidney A. **Bolivianos em São Paulo: dinâmica cultural e processos identitários**. In: BAENINGER, Rosana (Org.). Imigração boliviana no Brasil. Campinas: Nepo/Unicamp: Fapesp: CNPq: UNFPA, 2012. p. 19-34. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

SOUSA, Suzyanne Valeska Maciel de. **O conceito de refugiado: Historicidade e institucionalização**. Anais do 30° Simpósio Nacional de História: História e o futuro da educação no Brasil, Brasil, v. 30, 2019. 978-85-98711-21-8.

SOUZA, F. M. de, & OLIVEIRA, E. A. de. **Os refugiados e a nova lei de migração**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 14, n. 31, p. 76-96, 12 dez. 2021.

SOUZA, Cel. Lucio Alves de. **Uma análise do processo decisório, do planejamento e da execução da operação acolhida**. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Escola Marechal Castello Branco. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em:

https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4976/1/MO%200890_SOUZA.pdf. Acesso em: 02 fev. 2022.

UNHCR. **Programa de Interiorização**. Disponível em: https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/. Acesso em: 29 jan. 2022.

UNHCR. **UNHCR resettlement handbook**. Genebra: UNHCR, 2011. Disponível em: https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf. Acesso em 12 nov. 2021.

UNHCR. **UNHCR: Conflict, violence, climate change drove displacement higher in first half of 2021**. Genebra: UNHCR, 2021. Disponível em: https://www.unhcr.org/en-us/news/press/2021/11/618bec6e4/unhcr-conflict-violence-climate-change-drove-displacement-higher-first.html. Acesso em 12 jan. 2022.

VAN HEAR, Nicholas *et al*. **Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration**. Human Development Reports/Research Paper United Nations Development Programme (UNDP). 2009.

ZANONI, João Lucas. **A imigração venezuelana para o Brasil: do ingresso em Pacaraima – RR ao início da interiorização em Dourados – MS**. 2020. 245f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, 2019.

ZAPATA, G.P & GUEDES, G.R. **Refúgio e modalidades de deslocamentos populacionais no século XXI: tendências, conflitos e políticas**. Revista Brasileira de Estudos de População, 34(1). 2017.

ZAPATA, G.P & FAZITO, D. **Comentário: o significado da nova Lei de Migração 13.445/17 no contexto histórico da mobilidade humana no Brasil**. Revista UFMG, Belo Horizonte, v. 25, n. 1 e 2, p. 224-237, 2018.

ZAPATA G.P & WENDEROTH, V.T. **Progressive legislation but lukewarm policies: The Brazilian response to Venezuelan displacement. International Migration**. OIM. 2021. p. 1–20.

ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA: GESTORES PÚBLICOS DE INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS

Trabalho: Migrações Internacionais no Brasil: uma análise sobre a governança municipal no processo de interiorização da população venezuelana

A) IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Número da entrevista:
Município:
Instituição
Nome do Entrevistado:
Cargo do entrevistado:
Sexo: (M) (F)

B) CONTEXTUALIZAÇÃO

1) Como se deu o processo de adesão do município à Operação Acolhida?
2) Como é definido o número de venezuelanos que o município poderá receber?
  a. Existe alguma periodicidade pré-definida para esse levantamento?
3) Como ocorre o processo de recepção dos venezuelanos na chegada ao município?
  a. Existe algum sistema ou mecanismo de controle que permita o acompanhamento da integração desses venezuelanos no município?
  b. No momento de recepção, são identificadas necessidades específicas dos venezuelanos interiorizados?
4) Quais as instâncias municipais dispõem de programas ou ações que visem atender aos indivíduos interiorizados?
5) Quais são os principais projetos, programas e ações em curso e em planejamento, para atendimento às demandas de
  a. Saúde?
  b. Educação?
  c. Moradia?
  d. Assistência social/vulnerabilidade social?
  e. Trabalho e emprego?

6) Em sua opinião, quais são os principais problemas, desafios e conquistas do município em relação à prestação de serviço no âmbito da interiorização?

C) GRAU DE MATURIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1) Como tem sido a relação dos governos federal, estadual e municipal com os representantes da sociedade civil, em especial os voluntários interiorizados, no que diz respeito à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas?

   a. Existe um comitê para deliberação das ações/políticas municipais voltadas aos imigrantes? (Como funciona? Qual sua estrutura institucional, organização, periodicidade? Tem função deliberativa?)

2) O município atua em conformidade com alguma diretriz por parte dos governos estadual ou federal?

   a. Se sim, quais?

3) Existem outros atores apoiando o processo de interiorização no município?

   a. Quais seriam? (Agências Internacionais, Governo Federal etc.)
   b. Qual o tipo de apoio prestado por essas instituições? (Diretriz, financiamento, logística, infraestrutura, etc.)

4) O município disponibiliza recursos específicos (orçamentário, institucionais, estrutura física) para o atendimento dos voluntários interiorizados?

   a. De onde vêm esses recursos?

D) OUTRAS QUESTÕES

1) Existe alguma questão que não foi perguntada e que gostaria de mencionar?
2) Indicaria alguém/outra organização para realizar a entrevista?

ANEXO B - ROTEIRO DE ENTREVISTA: REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Trabalho: Migrações Internacionais no Brasil: uma análise sobre a governança municipal no processo de interiorização da população venezuelana

A) IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Número da entrevista:
Município:
Nome do Entrevistado: Telefone (___) –
Cargo do entrevistado: Sexo: (M) (F)

Nome da Associação/OSC/órgãos estatais /entidade/grupo de pesquisa:
Sigla:_____
Data de Fundação? Data de atuação no município:

B) INFORMAÇÕES GERAIS E ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

1) O que é a organização, qual a missão e os objetivos?

2) Quem faz parte da organização (voluntários, imigrantes, profissionais liberais - psicólogos, médicos, professores, serviço social, etc.)

3) Qual a relação entre esta associação e os imigrantes internacionais?

- **a.** Solicitar para detalhar principais atividades de acolhimento a imigrantes.
- **b.** Se possível, solicitar média de atendimento, informações adicionais (perfil, país de origem, gênero etc.).

Política/Ação desenvolvida	Descrição	Classificação	Ator responsável	Parceiros	Política/Ação desenvolvida

4) A organização possui experiência prévia com acolhimento de imigrantes internacionais?

5) Existe relacionamento institucional com outras organizações privadas ou Organizações Internacionais da área de acolhimento institucional? Há algum tipo de rede em que estão inseridos?

6) Quais são as principais fontes de financiamento da organização?

7) Em sua opinião, quais são os principais problemas, desafios e conquistas do município em relação à prestação de serviço no âmbito da interiorização?

C) RELACIONAMENTO COM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

8) Qual a relação entre esta associação e as instituições municipais responsáveis por ações relacionadas à temática da migração e do refúgio?

- **a.** Existe algum tipo de acordo/parceria com a prefeitura ou com alguma instituição municipal?

9) A organização/grupo participa de alguma forma de espaços institucionalizados para deliberação? ex.: comitês, fóruns etc.

10) Como você percebe a atuação do município (com relação ao acolhimento de imigrantes internacionais)?

11) Como é a relação entre o município, estado, demais instituições estatais e a organização que você faz parte?

12) Acredita que se não fosse a iniciativa da organização, o Estado estaria realizando tais ações?

D) OUTRAS QUESTÕES

13) Existe alguma questão que não foi perguntada e que gostaria de mencionar?

14) Indicaria alguém/outra organização para realizar a entrevista?