UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Curso de Graduação em Gestão Pública

Bruna Pereira Faustino

MINAS GERAIS NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Belo Horizonte
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Curso de Graduação em Gestão Pública

Bruna Pereira Faustino

MINAS GERAIS NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

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

Orientador: Prof. Dr. Gisela P. Zapata Araujo

Belo Horizonte
2020

Bruna Pereira Faustino

MINAS GERAIS NO CONTEXTO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

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

Orientador: Profa. Dra. Gisela P. Zapata Araujo

_____

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

_____

Prof. Dr. Carolina Moulin Aguiar - UFMG (banca examinadora)

Belo Horizonte, 05 de Novembro de 2020

Agradecimentos

Agradeço inicialmente a Deus por ter me proporcionado forças, paciência e persistência em momentos que o propósito de uma segunda graduação estaria perdido. A vida por me mostrar que mesmo que estes caminhos não sejam simétricos há pessoas que tornam esta trajetória mais leve.

Agradeço a minha família, em especial a minha mãe Heloiza e tia Maria Helena por estarem sempre ao meu lado. Aos meus amigos sempre presentes e torcendo pelo meu sucesso.

Aqueles que de alguma maneira contribuíram para a gestora pública que sou hoje: a UFMG e a possibilidade da universidade em seu sentido mais amplo possível, a colegas da Universidad de Santiago de Chile pelo acolhimento, a consultoria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da ALMG, a professores, pesquisadores e colegas do INCT/PRODEP, a equipe Nexo/Prosas. Aos professores que se dedicam em transformar este curso.

A professora e orientadora Gisela Zapata pela disponibilidade, precisão e inspiração. A Carolina Moulin pela disponibilidade. Um agradecimento especial a todos os consultados para este trabalho que sempre dispostos, mencionaram com prazer sobre seus trabalhos.

A todos aqueles que de alguma maneira me ajudaram na minha trajetória. O encerramento deste ciclo é pessoal, mas também coletivo.

RESUMO

Na última década, a temática das migrações internacionais vem atingindo o Brasil com mais intensidade. As experiências de ações emergenciais para o acolhimento de migrantes como no caso das migrações haitianas e venezuelanas têm demandado respostas normativas e institucionais tanto na esfera federal, mas também nas esferas estaduais. Dito isso, o objetivo geral deste trabalho é verificar como se dá o acolhimento de imigrantes no estado de Minas Gerais pela iniciativa estadual e pela sociedade civil, a partir da dinâmica institucional brasileira. Neste contexto, o arranjo do federalismo brasileiro é marcado por um longo percurso histórico em termos de política migratória que hoje culmina na nova Lei de Migração instituída em 2017, atribuindo avanços em termos da visão humanitária. No entanto, conta com poucas ações articuladas de maneira intersetorial e interfederativa para o acolhimento de imigrantes no país. Neste sentido, a metodologia inclui examinar, através de dados secundários e principais normas sobre o tema. Com isso, será averiguado se o arranjo institucional a nível federal possui incentivo ou incumbências ao governo subnacional. Sob a visão do estado enquanto busca-se avaliar as respostas institucionais da experiência de Minas Gerais utilizando dados secundários e consultas informais a gestores públicos. Como característica da governança migratória no país e no estado, atribui-se relevância ainda sobre o papel da sociedade civil na acolhida e incidência política. Desta maneira, objetiva-se ainda identificar as iniciativas de acolhida de migrantes internacionais no estado de Minas Gerais, analisando a dinâmica de interação entre o estado mineiro e da sociedade civil. Como resultados obtidos observa-se que há poucos incentivos a nível federal para a institucionalização, em Minas Gerais, de competências e responsabilidades sobre a população migrante. Isto se reflete no estado mineiro na baixa capacidade técnica e financeira sobre a temática, baixo interesse político, bem como na própria visão do estado em possuir maior papel de articulador entre os demais atores que lidam com a temática no estado. Assim, se dá o protagonismo de Organizações da Sociedade Civil que se mobilizam nas ações de acolhida através de práticas de abrigamento, acolhimento socioassistencial, encaminhamento laboral, oferta de ensino de português e *advocacy* perante os órgãos públicos dentre outros.

Palavras-chave: migração internacional, política migratória, políticas públicas, políticas de integração, políticas subnacionais.

RESUMEN

Em la última década, el tema de la migración internacional ha alcanzado a Brasil com mayor intensidad. Las experiencias de acciones de emergencia para larecepción de migrantes, como es el caso de las migraciones haitianas y venezolanas, han demandado respuestas normativas e institucionales tanto a nivel federal como estatal. Dicho esto, el objetivo general de este trabajo es verificar cómo la recepción de inmigrantes en el estado de Minas Gerais se da por la iniciativa estatal y por la sociedad civil, a partir de la dinámica institucional brasileña. En este contexto, El ordenamiento del federalismo brasileño está marcado por un largo camino histórico em materia de política migratoria que hoy culmina em la nueva Ley de Migración instituída en 2017, atribuyendo avances en términos de la visión humanitaria. Sin embargo, tiene pocas acciones intersectoriales e inter-federativas para la recepción de inmigrantes em el país. En este sentido, la metodologia incluye examinar, a través de datos secundarios y principales normas sobre el tema. Com esto, se investigará si el arreglo institucional a nivel federal tiene incentivos o deberes para elgobierno subnacional. Bajo la mirada del Estado mientras se busca evaluar las respuestas institucionales de la experiencia de Minas Gerais utilizando datos secundarios y consultas informales con gestores públicos. Como característica de la gobernanza migratória em el país y em el estado, también se atribuye relevancia al papel de la sociedad civil em la acogida y la influencia política. De esta manera, el objetivo también es identificar las iniciativas de acogida de migrantes internacionales en el estado de Minas Gerais, analizando las dinámicas de interacción entre el estado de Minas Gerais y la sociedad civil. Como resultados obtenidos, se observa que existen pocos incentivos a nivel federal para la institucionalización, en Minas Gerais, de competencias y responsabilidades sobre la población migrante. Esto se refleja em el estado de Minas Gerais enla baja capacidad técnica y financiera em el tema, el bajo interés político, así como em la visión del propio estado de tener um mayor rol de articulador entre los demás actores que tratan el tema en el estado. Así, el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil se movilizaen las acciones de acogida a través de prácticas de albergue, asistencia social, derivación laboral, oferta docente de portugués, incidencia ante organismos públicos, entre otros.

Palabras clave: migración internacional, política migratoria, políticas públicas, políticas de integración, políticas subnacionales.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Gestor público 15
Quadro 2 - Sociedade civil e outros atores institucionais 15
Quadro 3 – Tipos e fases da política migratória local 30
Quadro 4 – Resumo das Ações Desenvolvidas pela Sociedade Civil e Outros Atores Institucionais Consultados 65

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Estoque de imigrantes no Brasil por país de origem –2011 a 2016 34
Imagem 2 – Números de imigrantes por região administrativa, segundo o Censo de 2010 do IBGE 53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução anual de imigração no Brasil – 2002 a 2017 34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEP - Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ADRA - Agência Humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEFET Minas - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CETE - UFU - Clínica de Enfrentamento ao Trabalho Escravo da Universidade Federal de Uberlândia
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
CNIg - Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR - Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
COMITRATE - Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados
CRAI - Centro de Referência de Atenção ao Imigrante
CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos
DH - Direitos Humanos
DPU - Defensoria Pública da União
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
EUA - Estados Unidos da América
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
OIM - Organização Internacional para as Migrações
ONU - Organização das Nações Unidas
OSCs - Organizações da Sociedade Civil
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PLAC - Português como Língua de Acolhimento
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDEPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SER-DH - Sistema Estadual de Redes em Direitos Humanos
SINCRE - Sistema Nacional de Cadastro e Registros
SJMR - Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TAARE - Trabalho de Apoio e Assistência aos Refugiados
UNIBH - Centro Universitário de Belo Horizonte
UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas
UNIVALE - Universidade Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL: ESTADOS, INDIVÍDUOS E SOCIEDADE CIVIL. 18
2.1 Mobilidade Humana e Direitos Humanos 21
2.1.1 Os Direitos Humanos no Sistema Internacional 22
2.2 A Importância das Políticas Migratórias na Proteção ao Indivíduo 25
2.2.1 O Papel das Políticas Locais e da sociedade civil no Acolhimento Institucional 27

3 IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL: ARRANJO INSTITUCIONAL E CONTEXTO MIGRATÓRIO 32
3.1 O Perfil das Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo 32
3.2 Configurações do Federalismo no Brasil 38
3.3 Marcos Normativos para a Migração no Brasil 40
3.4 Política Externa Brasileira e Migração Internacional 44
3.5 Proteção Social e Acolhimento dos Imigrantes no Brasil: Breve Contexto 46

4 O ACOLHIMENTO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NO BRASIL: O CASO DE MINAS GERAIS 52
4.1 Informações Gerais sobre o Perfil de Imigrantes no Estado 52
4.2 Análise Institucional de Minas Gerais: Histórico e Ações Atuais no Acolhimento aos Imigrantes 55
4.2.1 Iniciativas Estaduais: O COMITRATE-MG 60
4.3. Iniciativas da Sociedade Civil Organizada: Práticas de Acolhimento ao Imigrante Internacional em Minas Gerais 63

5. CONCLUSÃO 75

REFERÊNCIAS 79

ANEXO A – Roteiros das Consultas Informais 88

1 INTRODUÇÃO

O panorama da mobilidade humana no Brasil tem se transformado diante do crescimento dos fluxos migratórios. Desde o início da década é expressivo o crescimento de imigrantes no território, que pode ser amostrado pelo registro de 774,2mil pessoas entre 2011 e 2018 no país (CAVALCANTI, OLIVEIRA, MACEDO; 2019).Nestes, há destaque no crescimento de nacionalidades em contextos específicos como a imigração haitiana, a partir de 2011 e mais recentemente da migração venezuelana, de forma acentuada a partir de 2015.Decorrente de uma crise econômica e institucional na Venezuela há a busca de acolhida em territórios vizinhos. Atualmente, o Brasil é o sexto destino dos emigrados da Venezuela recebendo 148.741 imigrantes (PLATAFORMA DE COORDINACIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA, 2020).

Concomitante a circunstância, o Brasil passa possui uma nova legislação, a nova Lei de Migração (Lei n 13.445/17), que traz avanços na governança migratória, atribuindo o reconhecimento dos direitos e proteção dos migrantes de uma maneira ampla. Entretanto, o trato da questão migratória possui distintas respostas governamentais, sobretudo quando analisado situações de emergência em que é evidente o aumento de demandas sobre os governos regionais e locais, além da necessidade de integração destes indivíduos.

Partindo das novas transformações dos fluxos migratórios internacionais, da nova política migratória no país, do aumento de demanda de ações de acolhimento, e as implicações do federalismo na atuação do Estado na política migratória, a pergunta que orienta este trabalho é: Como se dá o acolhimento de imigrantes internacionais em Minas Gerais?

Isto posto, o objetivo geral deste trabalho é verificar como se dá acolhimento de imigrantes no estado de Minas Gerais pela iniciativa estadual e pela sociedade civil a partir da dinâmica institucional brasileira.

Pretende-se mais especificamente: i) discutir a importância da institucionalização dos direitos humanos nas garantias legais aos imigrantes pelos Estados e governos locais; ii) caracterizar o arranjo institucional da política migratória brasileira, identificando as principais normas, arranjos e atores, apresentando os seus desdobramentos no âmbito estadual e, por fim, iii) Identificar as iniciativas de

acolhida de migrantes internacionais no estado de Minas Gerais, analisando a dinâmica de interação entre o estado mineiro e da sociedade civil.

A metodologia adotada centra-se no estudo de caso de ações realizadas para a acolhida de migrantes no Estado de Minas Gerais. Justifica-se a escolha do método possibilitando o aprofundamento da dinâmica estabelecida a nível subnacional. Esta seria uma vantagem tendo em vista a possibilidade de qualificar e fornecer explicações dado o contexto em que se insere (LAVILLE, 1999).A escolha de análise do governo mineiro se dá diante da evidente chegada de imigrantes em Minas Gerais e, com isso, a demanda de acesso a serviços. Ademais, facilitaria o processo de pesquisa tendo em vista a proximidade e conhecimento do estado mineiro e de atores que circundam a temática na região, onde sou natural e residente.

Utiliza-se assim, a revisão bibliográfica e revisão documental sobre a temática abordada: teorias sobre direitos humanos e políticas migratórias e suas implicações nas políticas nacionais e subnacionais, legislação brasileira e estadual da política migratória e de refúgio e de acolhimento. Dados estes relevantes para a fundamentação da pesquisa e verificação dos objetivos propostos por este trabalho (LAVILLE, 1999).

Além disso, foram realizadas consultas informais[1] a dois grupos principais: um gestor público -membro do estado inserido nas iniciativas voltadas ao tema -, e organizações e coletivos da sociedade civil que protagonizam as ações de acolhimento no estado mineiro.

Na primeira etapa da pesquisa foi realizado o levantamento dos principais atores que compõem a rede de acolhimento aos imigrantes no Estado, de conhecimento da autora e orientadora e, a partir das conversas realizadas, a solicitação de indicações para contato, conforme o método bola de neve: “forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência” (VINUTO, 2014, p. 203).

O primeiro contato com tais entidades foi realizado via meio eletrônico (e-mail), telefone e aplicativo de mensagens e videochamadas. Assim, as conversas foram realizadas entre 09 a 31 de julho. Ao todo, foi possível o contato com

[1] Para esta pesquisa houve uma limitação temporal não possibilitando a subscriçãoComitê de Ética em Pesquisa – COEP e por tanto se optou por conversas informais com os atores institucionais, e não entrevistas.

11pessoas, pela própria limitação territorial, temporal e de conhecimento dos atores, o recorte geográfico se dá para a identificação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e instituições presentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e Uberlândia, territórios que coincidem ainda com um volume maior de recepção.

Dados do Censo Nacional de 2010 mostram que as regiões com o maior número de residentes estrangeiros no estado mineiro se concentram na RMBH, no Vale do Rio Doce e no Triângulo Norte – território em que Uberlândia se insere -, sendo estes responsáveis por 47,6% (7.873), 1.111 (6,7%), 1.053 (6,4%) do valor total reconhecido, respectivamente (SOUZA, 2017).

Justifica-se o uso do método por se tratar de iniciativas recentes e pela falta e dificuldade de acesso a informações públicas sobre a temática. Todos os consultados foram informados sobre a finalidade da pesquisa, e deram sua autorização para o uso das informações para este trabalho. Estas foram tratadas para uso com o auxílio do *software* Atlas TI. Optou-se pelo anonimato dos consultados e utilizar-se-á pseudônimos conforme o "nome" nos quadros 1 e2 a seguir:

Quadro 1 - Gestor público

Nome	**Área governamental**
Entrevistado SEDESE	Diretoria de Políticas de Proteção e Reparação dos Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE)

Fonte: elaboração própria

Quadro 2 - Sociedade civil e outros atores institucionais

Nome	**Nome do grupo ou associação**
Entrevistado ADRA	Agência Humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia (ADRA)
Entrevistado CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET Minas)
Entrevistado CETE UFU	Clínica de Enfrentamento ao Trabalho Escravo da Universidade Federal de Uberlândia (CETE - UFU)
Entrevistado Cio da Terra	Cio da Terra
Entrevistado Cruz Vermelha	Cruz Vermelha
Entrevistado Fórum das Migrações	Fórum das Migrações

Entrevistado Izabela Hendrix	Instituto Metodista Izabela Hendrix
Entrevistado PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas
Entrevistado SJMR	Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)
Entrevistado TAARE	Trabalho de Apoio e Assistência aos Refugiados (TAARE)

Fonte: elaboração própria.

Desta maneira será possível analisar a contribuição do governo mineiro e da sociedade civil entre o período de 2015 aos dias atuais. O recorte temporal permite a análise de dois mandatos – de Fernando Pimentel entre 2015 a 2018, e do atual governo de Romeu Zema. O período também é marcado pela criação da instância participativa no estado, o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (COMITRATE).

O ínterim coincide ainda com o aumento da incidência de ações da sociedade civil para a integração aos imigrantes no estado. Neste, há de maneira evidente, mas não exclusiva, de mobilizações atreladas a Operação Acolhida. Realizado desde 2018, o programa trata-se de uma força tarefa promovida pelo governo federal que promove o acolhimento emergencial, abrigamento e interiorização de imigrantes Venezuelanos em Roraima a demais estados do país. A ação envolve múltiplos atores governamentais, internacionais e não governamentais em sua gestão. No estado de Minas Gerais, a rede toma o nome de Acolhe Minas e é composta majoritariamente pelas OSCs (FERNDANDES; CASTRO, 2018).

Com vistas a facilitar a organização da discussão e a monografia está dividida em quatro capítulos: no primeiro será discutida a importância da garantia de direitos humanos na proteção do imigrante e de que maneira as políticas migratórias, podem auxiliar neste processo. Neste, busca-se ressaltar a importância de dois atores que serão abordados ao longo da monografia: os governos subnacionais e a sociedade civil.

No segundo capítulo será abordado como está estruturada a política migratória brasileira e como o federalismo influi na possibilidade de atribuições para a agenda migratória a níveis subnacionais. Também busca caracterizar dentro do contexto em que o país se insere atualmente.

No terceiro capítulo por fim, realizam-se a análise de Minas Gerais apresentando seu contexto migratório, as principais ações realizadas pelo estado mineiro e pela sociedade civil, além de descrever esta dinâmica.No final se apresentam algumas considerações finais à luz da discussão apresentada nos capítulos anteriores.

2MIGRAÇÃO INTERNACIONAL: ESTADOS, INDIVÍDUOS E SOCIEDADE CIVIL

Inerente à atividade humana, a migração pode ser considerada parte da experiência social de formação territorial e identitária, auxiliando na compreensão do mundo como ele é hoje. Ela pode acontecer dentro de um mesmo território, em uma mesma nação, ou entre países. No caso da migração entre países, ela ocorre em função de diversos eventos no mundo, sejam eles guerras, revoluções, transformações políticas ou demográficas (KOSER, 2007).

Existem algumas teorias que buscam explicar esses fluxos de deslocamento internacional para construir as relações causais que justificam os deslocamentos humanos. São destacados dentre estas, dois paradigmas das ciências sociais: as teorias funcionalistas e histórico-estruturais (CASTLES, HAAS, MILLER, 2014).

As teorias funcionalistas observam a sociedade como um organismo, no qual cada ator ou indivíduo possui uma atribuição para o funcionamento da mesma. Neste, a migração é visualizada como um fenômeno positivo, contribuindo para o equilíbrio social. As motivações dos migrantes são individuais, capazes de tomar a melhor decisão (CASTLES, HAAS, MILLER, 2014).

Já a abordagem histórico-estrutural ressalta que existem fatores estruturais como os alicerces sociais, políticos, culturais e econômicos que constrangem o comportamento dos indivíduos. Estas estruturas são resultado do poder político e econômico que mantém pela própria natureza um desequilíbrio social. Neste sentido, a migração é o resultado destes constrangimentos e reprodução destas desigualdades (CASTLES, HAAS, MILLER, 2014).

Este trabalho parte do pressuposto de que a migração não está separada das relações sociais. Antes, faz parte “do processo de transformação destas estruturas e instituições, que nasce através das grandes mudanças nas relações sociais, econômicas e políticas globais” (CASTLES, 2010, p. 13).

No atual cenário globalizado[2], tomara frase de Castles (2010) implica considerar uma estrutura produtiva de segmentação política e social, tradicionalmente denominada na literatura de “norte-sul”. Nesta conjuntura salienta-se que há três ‘motores’ globais que sustentam o padrão e a composição dos fluxos

[2] Para melhor compreensão e debate a respeito da globalização ver IANNI, Octavio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. Estud. av., São Paulo , v. 8, n. 21, p. 147-163, Aug. 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 Oct. 2020.

migratórios: a globalização econômica e com ela, a movimentação de trabalhadores, o aumento das desigualdades sociais e econômicas nos países e o predomínio de fatores demográficos (LIVI-BACCI, M, 2012).

A agência do indivíduo que migra, seja de maneira voluntária ou forçada, também é fundamental na construção das dinâmicas migratórias. Seu movimento, de maneira individual, e/ou com sua família, e/ou com sua comunidade, cria as redes sociais que condicionam movimentos e fluxos na estrutura norte-sul (CASTLES, 2004).Junto a esses condicionantes, a globalização cria condições culturais e meios técnicos –em função da difusão da informação e do conhecimento - que incentivam a migração (CASTLES, 2004).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o migrante internacional é definido como "[...] uma pessoa que permanece fora do seu país de origem ou residência por pelo menos um ano"[3] (United Nations APUD KOSER, 2007, p.4, tradução nossa). Para a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a migração é um

> Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação (sic)de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (OIM, 2009, p.40).

Enquanto a migração internacional é definida como

> Movimentos de pessoas que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país. Consequentemente implica a transposição de fronteiras internacionais(OIM, 2009, p.42).

Koser (2007) apresenta três categorias mais comuns utilizadas na literatura para denominar as pessoas que se deslocam entre países. A primeira caracterização refere-se a uma migração forçada ou voluntária. A segunda categoria divide a migração entre uma mudança por questões políticas ou econômicas (ou ainda sociais) e, por fim, há uma diferenciação com relação à documentação e regularidade do migrante.

[3] [...] a person who stays outside their usual country of residence for at least one year(United Nations APUD KOSER, 2007, p.4).

Aquele que é forçado a mudar-se devido a conflitos, perseguições ou questões ambientais pode ser definido, em linhas gerais, como refugiado (KOSER, 2007). É identificada nesta categoria a submissão através de elementos de coerção "incluindo ameaças à vida e aos meios de subsistência, sejam decorrentes de causas naturais ou artificiais"[4] (OIM, 2020, tradução nossa).

O migrante também pode ser caracterizado quanto à legalidade da sua presença no país de destino. Para Koser (2007), o termo "irregular", em detrimento de ilegal, é o mais adequado, uma vez que abrange uma população maior de migrantes: a daqueles que entram sem documentos ou com documentos alterados, bem como aqueles que estão com seus vistos expirados e sem a possibilidade de renovação.

A divisão dessas categorias, no entanto, passa a ser limitadora da complexidade do fenômeno da migração internacional. Esses três grupos informados por Koser (2007) podem, inclusive, se combinar uns com os outros. Por exemplo, um migrante voluntário geralmente é um migrante econômico, que se deslocou em função de melhores oportunidades de vida e renda. Ao passo em que a maioria dos migrantes forçados é de migrantes políticos ou de refugiados.Outra questão é a de que nunca um migrante é estritamente voluntário ou involuntário. Ademais, um indivíduo pode também se mover de uma categoria de migrante para outra.Estas classificações, portanto, tornam-se categorias administrativas utilizadas pelos estados para elucidar os movimentos populacionais.

Dados os elementos que complexificam a compreensão acerca de quem são os indivíduos que se deslocam e de quais são as suas motivações, é preciso considerar que tal cenário coloca desafios para os formuladores de políticas nacionais e de acordos internacionais sobre tema.

Frente à sensibilidade do assunto e às dificuldades colocadas, os direitos humanos (DH) passaram a ser "o instrumento legítimo e aceito de concertação interna e internacional. As políticas migratórias são, assim, celebradas e formuladas a partir dessa legitimação" (PATARRA, 2006, p.8). No entanto, a efetivação dos seus princípios apresenta limitações práticas quando se considera, sobretudo, as bases em que foram estabelecidos e a estrutura do sistema internacional.

[4]including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (OIM, 2020).

2.1 Mobilidade Humana e Direitos Humanos

Na cena das migrações internacionais, é o papel exercido pelos Estados que diferencia estas de outros tipos de mobilidade humana. Os Estados "são associações que, entre outras características, possuem o monopólio de legitimidade da mobilidade" (REIS, 2004, p. 150). Ao deter o controle territorial, são de sua responsabilidade os movimentos através de suas fronteiras externas. Trata-se do princípio da soberania estatal, no qual se baseiam as relações civis e políticas entre um indivíduo e um território. Nesse contexto, também o elemento político passa a caracterizar o deslocamento dos migrantes internacionais: além de cruzarem fronteiras, eles também atravessam diferentes sistemas políticos.

As políticas de migração e cidadania dos diferentes Estados dão diferentes contornos ao fenômeno das migrações internacionais. Eles têm, de acordo com as normas do direito internacional, autonomia para responder sobre a demanda migratória quanto à mobilidade – quem entra e quem sai do seu território, quando entra e quando sai, e quanto tempo pode permanecer legalmente no país. Em outro aspecto, os entes estatais exercem ainda jurisdição sobre a própria identidade do indivíduo, uma vez que esta está atrelada à nacionalidade. Oriundas do princípio de autodeterminação nacional e posteriormente fixadas pelos Acordos de Westphalia, em 1648, a nacionalidade e a cidadania tornaram-se uma concessão a uma população, que se vincula a um Estado e uma Nação. Como analisa Reis (2004), "à medida que o Estado-nação é generalizada como a forma de organizar politicamente o mundo, a cidadania passa a ser atribuída em função da nacionalidade" (REIS, 2004, p. 155).

No direito internacional, os direitos humanos tornam-se um instrumento legítimo de salvaguarda do indivíduo com relação ao Estado. Eles são recorrentemente evocados quando se trata de resguardar as garantias individuais. Sua origem se deu logo após a Segunda Guerra Mundial, como resposta às violações de direitos e à crise humanitária existentes à época. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), os DH são "direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição" (Centro Regional de Informação das Nações Unidas, 2020). Os direitos humanos incluem o direito à vida e à liberdade, liberdade de opinião e expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre outros. Todos têm

direito a estes direitos, sem discriminação. Eles buscam ser um instrumental protetivo para os indivíduos no âmbito internacional (BRITO, 2013), seja contra outros indivíduos ou contra Estados.

A fundamentação dos direitos humanos enquanto direitos naturais, decorrentes do fato de existir, têm suas raízes nas Revoluções Francesas e Americana. Mas, Arendt (2004 apud BRITO, 2013) ressalta que, na prática, embora esses direitos proclamados tenham caráter universal, estão atrelados, para além da natureza humana, à soberania nacional. Isso ocorre, pois, somente os Estados têm a prerrogativa de conceder a nacionalidade e outorgar aos seus nacionais os direitos dela decorrentes:

> O ser humano, na sua individualidade abstrata, só assumia o seu rosto de cidadão por meio do povo ao qual pertencia. Os direitos humanos, portanto, só se configuram com a emancipação de um povo no contexto da constituição do Estado nacional. A nação, como expressão da vontade geral, se sobrepõe ao indivíduo, ser humano abstrato, e os seus direitos nela se ancoravam (ARENDT,2004 apud BRITO, 2013, p. 85).

O grande paradoxo dos direitos humanos e soberania, desta maneira, diz respeito às seguintes relações: 1) a nacionalidade é condição necessária para que o indivíduo se relacione com o Estado e seja membro da comunidade política; 2) logo, o homem é portador de direitos, ainda que universais, somente enquanto cidadão de um Estado (ARENDT 2004, apud BRITO, 2013). A salvaguarda de garantias legais, portanto, está dada a cada homem e mulher apenas no âmbito da tríade Estado-povo-território, apresentando um paradoxo entre a universalidade dos direitos humanos e as restrições da sua aplicação.

No caso dos migrantes internacionais, a tríade se rompe, necessariamente, no componente territorial – ainda que haja ruptura nos demais níveis também. Esse grupo de pessoas, ainda que possua e mantenha sua cidadania e seus direitos no seu país de origem, não carrega esses mesmos direitos e garantias para deles usufruir no país de destino. Esta seria, para Brito (2013), a dimensão política fundamental das migrações internacionais e a razão para a atual politização do tema.

2.1.1 Os Direitos Humanos no Sistema Internacional

Após o fim da Segunda Guerra houve a necessidade de criação da ONU. Fundamentada pelo pressuposto de um acordo voluntário entre seus membros, essa organização internacional nasceu com o principal objetivo de otimizar as relações no ambiente internacional a fim de evitar conflitos internacionais e promover o compartilhamento de valores entre seus países membros. Isso se daria por meio da segurança internacional, do desenvolvimento econômico, da definição de leis internacionais, por meio do respeito aos direitos humanos e por meio do progresso social (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020).

A organização tinha como urgência, quando foi instituída, evitar o risco de um novo desastre humanitário, apresentando na formação de sua agenda a delimitação de fronteiras no pós-guerra, a segurança do sistema internacional e a defesa dos direitos humanos (BRITO, 2013). Sua carta de fundação contém no preâmbulo a importância do respeito universal aos direitos humanos e às liberdades essenciais, sem distinção de sexo, raça, língua ou religião. Ao mesmo tempo em que prima pela promoção das liberdades, a Carta dispõe sobre o princípio da soberania nacional, o qual garante aos Estados-membros que a organização se compromete a não intervir em nenhum assunto que dependa essencialmente da jurisdição estatal (BRITO, 2013). Esse princípio recai sobre todas as normas destinadas à proteção do indivíduo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada em 1948, reconhece a igualdade entre todos os indivíduos e afirma que o desrespeito aos direitos nela presentes leva a resultados bárbaros, conforme observado no passado da Segunda Guerra Mundial. Porém, a DUDH não indica qualquer mecanismo que garanta nos países a efetiva implementação do seu conjunto de obrigações e ideais comuns. Concomitantemente, reconhece que a promoção dos direitos humanos é função dos Estados (BRITO, 2013). Observa-se que nesses marcos normativos o paradoxo arendtiano entre direitos humanos e soberania não é superado. Embora os direitos humanos tenham um alcance universal, precisam ser incorporados à legislação e cumpridos pelos Estados individualmente (ARENDT, 2004 apud BRITO, 2013).

Para além dos marcos protetivos da Carta da ONU e da DUDH, o sistema internacional esforçou-se em elaborar convenções para minimizar as limitações presentes nos instrumentos normativos já existentes. A Convenção de Genebra

Relativa ao Status de Refugiado,de 1951, passou a garantir o direito ao asilo. Definida pela própria convenção, refugiado é a pessoa que:

> [E]ncontra-se fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ALTO COMISSIONÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2020b).

Em 1954, foi aprovada a Convenção Relativa aos Apátridas[5] e, em 1961, a Convenção de Prevenção de Formação de Apátridas com o objetivo de auxiliar no processo de naturalização e conceder direitos nacionais àqueles que não são considerados cidadãos de país algum (REIS, 2004). Já em 1967, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados ampliou o conceito de refugiados para outros tipos de situação. Assim, resolveu as limitações geográficas e temporais da convenção de 1951 que até então se restringia a acontecimentos antes de 1951, ancorado a uma interpretação geográfica de acontecimentos ocorridos na Europa (REIS, MOREIRA 2010).

Na mesma época, a temática da migração internacional foi adensada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) por meio da Convenção da Imigração para o Trabalho de 1949 e da Convenção dos Trabalhadores Imigrantes de 1975. Esses documentos têm como objetivo a garantia fundamental da equidade de direitos dos imigrantes no âmbito trabalhista (BRITO, 2013). Em 1990 a ONU aprovou Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias exigindo, para além do tratamento igualitário entre eles e os nacionais no âmbito do trabalho, que eles sejam informados de seus direitos em um idioma compreensível e possam recorrer ao sistema judiciário em caso de deportação (REIS, 2004).

Aumentando a importância desses marcos de proteção, houve uma conferência em 1993 a fim de discutir a política internacional sobre migração. Como desdobramento, foi criado o Alto Comissariado dos Direitos Humanos e foi realizada a implementação de um Tribunal Penal Internacional para julgar os crimes contra os

[5] Apátrida, definida pela própria convenção, é “Pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional [...]. Como tal, faltam ao apátrida os direitos decorrentes da nacionalidade: a proteção diplomática do Estado, nenhum direito inerente permanência no Estado da residência e nenhum direito de regresso caso decida viajar” (OIM, 2009, p.8).

direitos humanos. Este foi regulado em 1998 no Tratado de Roma, e passou a julgar, estritamente, crimes de genocídio, guerra e agressão (BRITO, 2013). Outro documento importante no cerne dos DH é a Convenção de Viena de 1993. Ela discorre sobre a proteção às minorias e sobre a garantia do direito ao asilo e ainda salienta que grupos em vulnerabilidade social, especialmente mulheres e crianças, devem ser constantemente respaldados pela aplicação dos direitos humanos (BRITO, 2013).

Ações mais recentes culminaram na criação do *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*, firmado por mais 164 países no final de 2018. O mecanismo trata-se de uma tentativa de iniciar um processo de governança às principais questões que afetam os deslocamentos humanos. Nestes, objetiva-se a redução de fatores estruturais que levam as pessoas a migrarem, o combate ao tráfico humano e a eliminação da descriminação (MENDES, MENEZES, 2019).

Não obstante o paradoxo imposto sobre a soberania diante do indivíduo, o regime internacional dos direitos dos homens possui marcos fundamentais para as políticas migratórias. Ainda assim, há de se reconhecer que a tensão se mantém na medida em que o Direito Internacional possui como sujeito a nação e o sistema de direitos humanos dispõe atribuições aos indivíduos independentes de suas nacionalidades. Desta maneira, não há um mecanismo internacional que garanta a efetivação dos direitos humanos (BRITO, 2013).

2.2A Importância das Políticas Migratórias na Proteção ao Indivíduo

A política migratória é o principal mecanismo pelo qual os governos nacionais buscam intervir nos fluxos de pessoas em seu território. Como analisa Reis (2004):

> Reconhecer a importância do Estado nas migrações internacionais não significa afirmar que ele é necessariamente o fator mais relevante na formação e na manutenção dos fluxos. As migrações internacionais não são causadas exclusiva ou principalmente pela ação do Estado. No entanto, ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem (REIS, 2004, p.150).

Desta maneira, as políticas migratórias são perpassadas por leis, normas, e outras políticas implementadas que acabam por influenciar o volume, a origem e a composição dos fluxos de deslocamento. Mas também implica a maneira como se

incorpora estas pessoas nas sociedades de destino (REIS, 2004). As políticas públicas dessa área são, nesse sentido, como as demais políticas públicas, o resultado de decisões e ações direcionadas a partir de valores, com orçamento e ações definidas, para solucionar, de maneira pacífica, conflitos (RUA, 2014).

No caso da agenda sobre migração, sua composição acompanha exigências da ordem da soberania nacional. Regras para obtenção de vistos, ordenamento das fronteiras, acordos internacionais de permissão e extradição, regras para acesso a direitos políticos, sociais e de trabalho, acolhimento de solicitação de refúgio dentre outros elementos (SICILIANO apud OTERO, 2017), muitas vezes, implicam em políticas mais restritivas (BRITO, 2013; PATARRA, 2006). Algumas das barreiras burocráticas reproduzem a concepção de alguns Estados que vêem a migração como um problema que precisa ser resolvido, como se a migração fosse uma ameaça à ordem pública. Há ainda a reprodução da percepção das migrações internacionais de maneira separada das demais relações sociais (CASTLES, 2010).

A respeito desta integração social, Castles (1995) analisa a reação dos países que podem ser resumidos em três modelos: exclusão diferencial, assimilacionista e pluralista. A exclusão diferencial observa o migrante como temporário, e por isso, sua incorporação é realizada apenas em algumas áreas sociais, como o mercado de trabalho, sendo excluído de demais processos.

A adoção de um sistema assimilacionista pressupõe um processo unilateral de adaptação no qual o migrante torna-se culturalmente e socialmente indistinto ao abdicar de características linguísticas, culturais ou sociais a fim de manter a coesão social. Já a resposta pluralista reconhece a diversidade étnica, além de manter sua garantia igualitária de direitos. A reação pode ser tanto da tolerância quanto na afirmação de políticas que demonstram a aceitação do grupo hegemônico em aceitar a diferença (CASTLES, 1995).

Neste sentido, a negação de direitos básicos aos imigrantes leva a uma sociedade dividida, além de gerar conflitos sociais (CASTLES, 1995). Corrêa e Almeida (2017) apontam que, apesar de as políticas migratórias precisarem estar atreladas à proteção dos direitos humanos, de modo geral elas são suscetíveis a controvérsias e a desproteção. Por exemplo, a falta de documentação e a deportação são associadas à detenção arbitrária, à extorsão, ao abuso de autoridade e são, por vezes, acompanhadas por preconceito e xenofobia. Desta

maneira, as autoras sugerem que o uso de procedimentos policiais seja apenas para fatos que configurem delitos, distinguindo crimes e outros fenômenos da falta de documentação migratória. Ademais, destacam a necessidade de integrar os imigrantes por meio de políticas que garantam a ampliação de seus direitos sociais e econômicos, respeitando a cultura individual e combatendo preconceitos e xenofobia (CORREA; ALMEIDA, 2017). Neste sentido, reconhecer as desigualdades e incluir os imigrantes em políticas transversais e pensadas de uma maneira integral facilita a prevenção à violação de direitos humanos (LUSSI, 2015).

Essa reorientação de ações deve ser observada a partir da compreensão dos Estados receptores acerca da migração internacional como parte inerente do processo de globalização. É importante que eles reconheçam a permanência dos deslocamentos, sejam eles voluntários ou forçados. A tomada de decisões pelo Estado, feita de maneira pontual, pensando na migração como algo temporário e passageiro é uma das principais causas das falhas nas políticas migratórias, acarretando violações da proteção humanitária (CASTLES, 2004).

Uma forma de mudar esse paradigma, segundo Martine (2005 apud PATARRA, 2006), é difundir o entendimento da migração internacional como algo potencialmente positivo, ou seja, vantajoso para os países. Nessa perspectiva, as políticas de migração deverão ter uma transição, passando do controle migratório para a gestão migratória, em um sentido ampliado. Isso significa minimizar o enfrentamento e a ausência de direitos sociais por parte dos países receptores. Ao abandonar a visão restritiva, velada de preconceito e racismo, será possível integrar a migração e reconhecer o seu caráter permanente.

Os Estados, no entanto, não são os únicos atores presentes nas ações e interferências sobre o processo migratório no ambiente globalizado. Preocupado com a defesa, acolhimento e atenção dos migrantes nos países de destino, este trabalho busca enfatizar as ações dos governos subnacionais, em específico os estados, e a sociedade civil organizada.

2.2.1 O Papel das Políticas Locais e da sociedade civil no Acolhimento Institucional

Na tentativa de suscitar o debate sobre a relevância da promoção, acesso garantia de direitos dos imigrantes internacionais, este será o recorte migratório utilizado. O acolhimento institucional de imigrantes internacionais, para que seja

capaz de garantir a total proteção dessas pessoas, deve ser estruturada com base em perspectivas diversas, como a cultural, a social, a política, a com o foco em bem-estar, dentre outros aspectos (LUSSI, 2015)

Embora muitos autores discutam a necessidade do fortalecimento de políticas públicas nacionais (CORREA; ALMEIDA, 2017; BRITO, 2013; REIS, 2011), observa-se um aumento de respostas a nível local, pois se reconhece que, apesar de as políticas migratórias serem desenhadas para o âmbito nacional, é a nível local que ocorre a prestação e a implementação de serviços como educação, saúde e bem-estar social de maneira geral. Esses serviços, que têm alguma autonomia a nível local, tornam-se reconhecidos como políticas locais para migrantes (ALEXANDER, 2003).

Nesse sentido, Alexander (2003) propõe um modelo tipológico para estas políticas de integração local, no qual o seu nível de análise está a nível subnacional. Não obstante sua teoria seja resultado de análises de governos municipais de região européia, a sua tese busca ser uma referência de análise em contextos de descentralização de ações, enfatizando a autonomia de governos locais.

Alexander (2003) afirma que a reação à população migrante está pautada na relação estabelecida entre o “hospedeiro” (o governo) e o “estranho” (o imigrante), na qual há um diálogo dialético de uma construção entre o “eu”’ e o “outro” a partir da percepção da presença dos imigrantes internacionais. Diante disso, o autor propõe quatro categorias de reações políticas por parte da autoridade local que podem ocorrer em virtude do tempo de permanência e da dispersão espacial dos imigrantes no território. São elas: 1) a não política; 2) a política do trabalhador convidado; 3) a política assimilacionista e 4) a política pluralista (ALEXANDER, 2003).

Quando a população migrante é pouco significativa no território e, portanto, transitória, pode não haver conhecimento da imigração por parte da administração local ou há a escolha por ignorá-lo. A estratégia de evitar assumir responsabilidades a nível local se dá pela percepção de ver o migrante como temporário, e que logo irão retirar-se do local é compreendida como a não política (ALEXANDER, 2003).

A política do trabalhador convidado é vista quando a administração local percebe que há imigrantes que ficarão em certo período. Este ínterim, porém, é contabilizado como durando poucos anos. A reação do governante é de “tolerância”

às ações do grupo migrante e de aceitação deste de maneira segregada. As intervenções políticas locais observadas têm suas atribuições divididas entre empresas, organizações da sociedade civil (OSCs), e até com o governo nacional (ALEXANDER, 2003).

Na medida em que o poder público percebe que os imigrantes objetivam permanência duradoura no território, os indocumentados até então ignorados devido a sua transitoriedade passam a serem incorporados à sociedade. Contudo, nesse momento ainda não há incentivo às particularidades étnicas, culturais e religiosas. Há apenas a tentativa de homogeneização da população por meio das chamadas políticas assimilacionistas (ALEXANDER, 2003).

Ao fim, na política pluralista, o governo não somente considera a permanência da população migrante, como também se interessa pelos seus familiares e seus fluxos futuros. Para além da presença física, há a integração das minorias étnicas e o respeito às diversidades culturais através de ações afirmativas. A diversidade cultural e econômica passa a ser reconhecida pelo seu caráter benéfico ao território (ALEXANDER, 2003).

Os quatro modelos apresentados formam uma tipologia de referência, mas não devem ser consideradas uma estrutura monolítica. O autor ressalta que sua abrangência está na possibilidade de identificar atitudes ou políticas das autoridades locais em determinados períodos, que podem ser alteradas(ALEXANDER, 2003). Sua síntese é exposta no quadro 03 a seguir.

Quadro 3 – Tipos e fases da política migratória local

Relação Hospedeiro/Estranho	**Modernista: O Migrante é visto como temporário e espacialmente separado**			**Pós modernista: Visão do Migrante como permanente**
Premissa sob o migrante da autoridade local sobre - Trabalhadores migrantes. - Segregação espacial. - Alteridade do trabalhador migrante.	**Transitória** - Migrante como temporário. - Segregação ignorada. - Alteridade ignorada.	**Convidado** - Acomodado de forma temporária. - Segregação tolerada ou formalizada.	**Assimilacionista** Migrante visto como permanente, mas sua alteridade é temporária -Assimilação levará a integração espacial. - Alteridade será ignorada ou desencorajada, permanecendo marginalizada).	**Pluralista** - Algum grau de segregação aceitável em uma cidade multicultural. - Alteridade aceitada e suportada.
Política migratória local - Objetivos e mecanismos das políticas.	**Não política** - Migrantes ignorados. - Negação da Responsabilidade (conta com OSCs para atuação) - Reação a crises de maneira *adhoc.*	**Política do trabalhador convidado** - Reconhece necessidades básicas do trabalhador convidado; ignora migrantes indocumentados. - Divisão da responsabilidade entre Estado, estados, OSCs, empregados locais que possuem tarefas limitadas.	**Política assimilacionista** -Integração em longo prazo entre a sociedade hospedeira na assimilação. - Políticas genéricas: sem recorte étnico, baseado no indivíduo. - Mecanismos antidiscriminatórios; igualdade de oportunidades	**Política pluralista** - Integração inserida em uma cidade multicultural: apoio a diversidade, com recortes étnicos. - Mecanismos proativos (empoderamento de minorias). Ações afirmativas.

Fonte: Adaptado de Alexander (2003, p. 418).

A partir da particularidade do fenômeno migratório local e da percepção do governo local sobre ele, observa-se que haverá algum tipo de resposta e política migratória local, ainda que seja a sua ausência (ALEXANDER, 2003). Como observado, há um diálogo com a sociedade civil organizada, que se dá de forma cooperativa - como na política do trabalhador convidado, ou por delegação - visto na não política. Supõe-se que governos locais possuem maior facilidade em mobilizar a sociedade civil, se colocam como protagonistas da solução ao acionar e demandar os governos centrais.

Como pontuado por Alexander (2003), é possível que a nível local a noção de cidadania e de acesso a direitos torne-se limitada, a depender das reações governamentais, sobretudo quando nos referimos aos migrantes em vulnerabilidade social. Esta insuficiência do alcance de direitos é atribuída por Whitehead (2014) a uma discrepância entre noção inclusiva da cidadania e a percepção subentendida restritiva de sociedade civil. De acordo com o autor, “[e]mbora a cidadania moderna possa assumir a aparência de uma universalidade, o mesmo não se pode dizer com relação ao pertencimento à “sociedade civil” (WHITEHEAD, 2014, p. 41).

Tal fato ocorre, sobretudo quando se observa que foram através de grupos marginalizados que buscavam inclusão que os direitos sociais nas democracias modernas que estas garantias foram adquiridas. Ainda assim é possível perceber atributos de certos grupos que estariam entre a incivilidade, diante da própria constituição da sociedade civil (WHITEHEAD, 2014).

Considera-se que os imigrantes em vulnerabilidade social atualmente estão entre estes interstícios. Apesar de terem acesso a direitos, quando nos referimos a acesso a direitos civis, políticos e sociais, mas ainda quando sob a esta noção de pertencimento, voz e subjetividade no território onde vivem (AMRITH, 2015). Isto posto, reforça-se o paradoxo existente nos direitos humanos em que a noção de cidadão se torna incompleta sem a nacionalidade (BRITO, 2013).

Whitehead (2014) utiliza-se da definição de sociedade civil de Schimitter (apud WHITEHEAD, 2014) como “um conjunto ou sistema de grupos intermediários auto-organizados"

> que: (a) são relativamente independentes tanto das autoridades públicas quanto das unidades privadas de produção e reprodução, isso é, firmas e famílias; (b) são capazes de deliberar sobre e realizar ações coletivas na defesa/promoção de seus interesses ou paixões; (c) não tentam substituir nem os agentes estatais nem os (re)produtores privados ou aceitar

> responsabilidades de governar a comunidade política como um todo; (d) não aceitam agir sob regras preestabelecidas de natureza "civil" ou legal.
>
> [...] "sociedade civil, conseqüentemente(sic), não é uma propriedade simples, mas composta. Ela se apóia em quatro condições ou normas: (1) autonomia dual; (2) ação coletiva; (3) não usurpação; (4) civilidade" (Schmitter, 1995 apud WHITEHEAD, 2014, p19).

A partir destas organizações, presencia-se a criação de associações, grupos e movimentos da sociedade civil, que tendem a serem mais ou menos sólidos a partir de divisões de classes sociais. Estas tentam ser ouvidas pelos Estados, mas possuem desafios para sua “escuta” pelo estado: a usurpação de direitos estatais (de cima para baixo), por grupos sociais antiliberais (de baixo para cima), problemas estruturais como desigualdade social, criminalidade, sistemas monopolistas de controle social, efeitos da supremacia do mercado etc. (WHITEHEAD, 2014).

Mas, apesar de pressionada de múltiplas maneiras, a sociedade civil dependerá de certa organização, autodefesa e auto reprodução para alcançar parcelas de representação na criação de políticas públicas. Esta capacidade de organização é confrontada pela dualidade de relacionamento com o Estado e influi na maneira como há regras e alocação de recursos que afetarão a sociedade (WHITEHEAD, 2014).

3 IMIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL: ARRANJO INSTITUCIONAL E CONTEXTO MIGRATÓRIO

Uma característica incontornável do mundo como ele é hoje é o constante movimento de pessoas. A frequência dos fluxos migratórios leva à necessidade de políticas públicas para a mediação de tensões e conflitos, além do acolhimento a imigrantes nos países de destino. Nessa conjuntura, as escolhas e tomadas de decisão brasileiras são relevantes para a inserção da população estrangeira na vida pública nacional.

3.1O Perfil das Migrações Internacionais no Brasil Contemporâneo

O número mais recente divulgado sobre imigrantes internacionais no Brasil apontou para o registro de 774,2 mil pessoas, entre 2011 e 2018, considerando todos os amparos legais (CAVALCANTI, OLIVEIRA, MACEDO; 2019). Isso

corresponde a cerca de 0,4% da população brasileira. Estes imigrantes estão largamente concentrados nas regiões que os absorvem enquanto mão-de-obra. De acordo com Cavalcanti, Oliveira e Macedo (2019), os estados que mais admitiram formalmente imigrantes em 2018 foram São Paulo em primeiro lugar (24,69%), Santa Catarina em segundo (19,07%), Paraná em terceiro (13,65%) e Rio Grande do Sul em quarto (12,26%). O estado de Minas Gerais aparece em seguida, como o quinto da lista, responsável por 4,63% das contratações no período (SIMÕES, CAVALCANTI, PEREDA; 2019).

Desde a crise econômica de 2008, que atingiu fortemente os Estados Unidos da América (EUA) e posteriormente na Europa, o eixo migratório de destino foi deslocado para o sul global. Em tal contexto, o Brasil destacava-se pelo seu desenvolvimento econômico e social, e pelo seu posicionamento geopolítico. A relativa estabilidade política e econômica desde meados dos anos 2000 anos colocou o país na posição de sexta maior economia do mundo. O *boom* das commodities nos mercados internacionais e o crescimento do investimento público em infraestrutura, energia e petróleo, bem como as políticas sociais, permitiram a diminuição da desigualdade social e o aumento do consumo interno e da renda(ZAPATA; FAZITO, 2018).

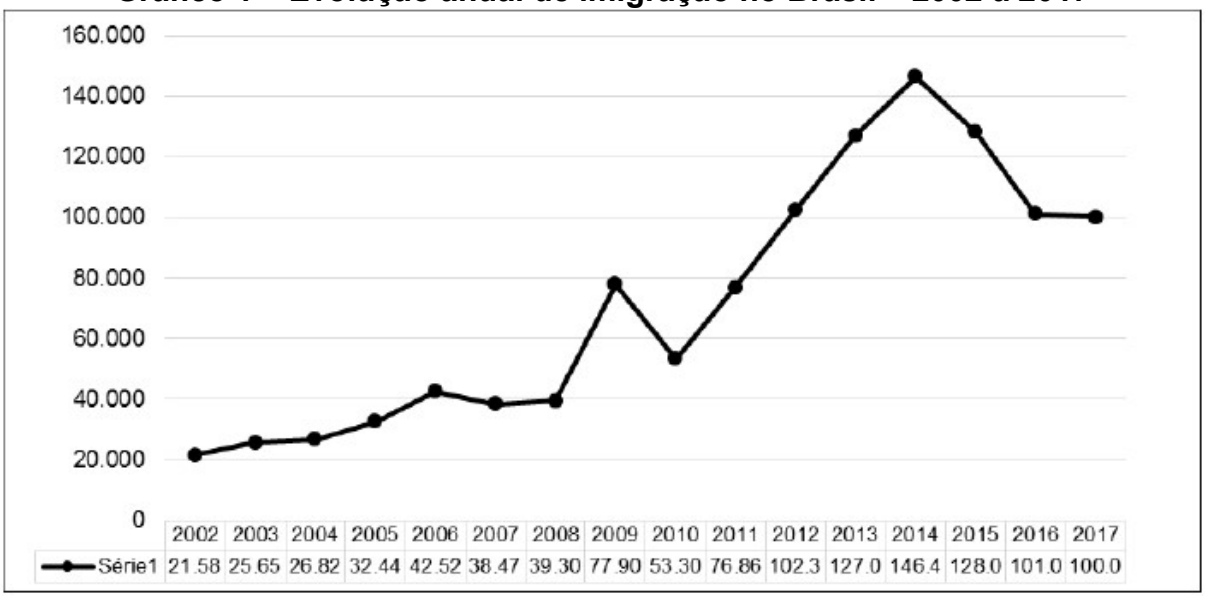
Ademais, no âmbito da política externa, o Brasil investiu nas relações Sul-Sul com a criação do bloco coordenado pelos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), da União de Nações Sul-Americanas, e com a intensificação da integração regional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em especial na temática da mobilidade humana. Esses fatores fizeram com que o país passasse a receber novos fluxos migratórios, embora tenha continuado a ser principalmente um país de emigração(ZAPATA; FAZITO, 2018).

A partir de 2016, com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e seus desdobramentos políticos e econômicos, observa-se que o país deixou de ser um país de referência migratória para latino-americanos e caribenhos e passou a ser um país de migrações de retorno e migrações forçadas (UEBEL; SILVA, 2019).Silva e Assis(2016 apud UEBEL; SILVA2019, p. 164) analisam que, no período entre 2002 a 2017, havia um “sonho brasileiro”, devido às perspectivas econômicas, políticas e sociais que se desenhavam. Porém, diante de mudanças macroeconômicas e políticas já em curso desde 2014, da alta taxa de desemprego no mercado do

trabalho interno, até então favorável a imigração, os números de imigrantes experimentaram queda.

Estas características são evidenciadas no Gráfico 1 abaixo, elaborados por Uebel e Silva (2019) com dados da polícia federal. No início da década há um crescimento progressivo, chegando a cerca de 100.000 imigrantes no ano em 2014. Esses valores igualam o volume de imigração brasileiro ao de países como Canadá, Austrália e Suíça. O declínio a partir de 2014 segue o cenário de instabilidade política instaurado no país (UEBEL; SILVA, 2019).

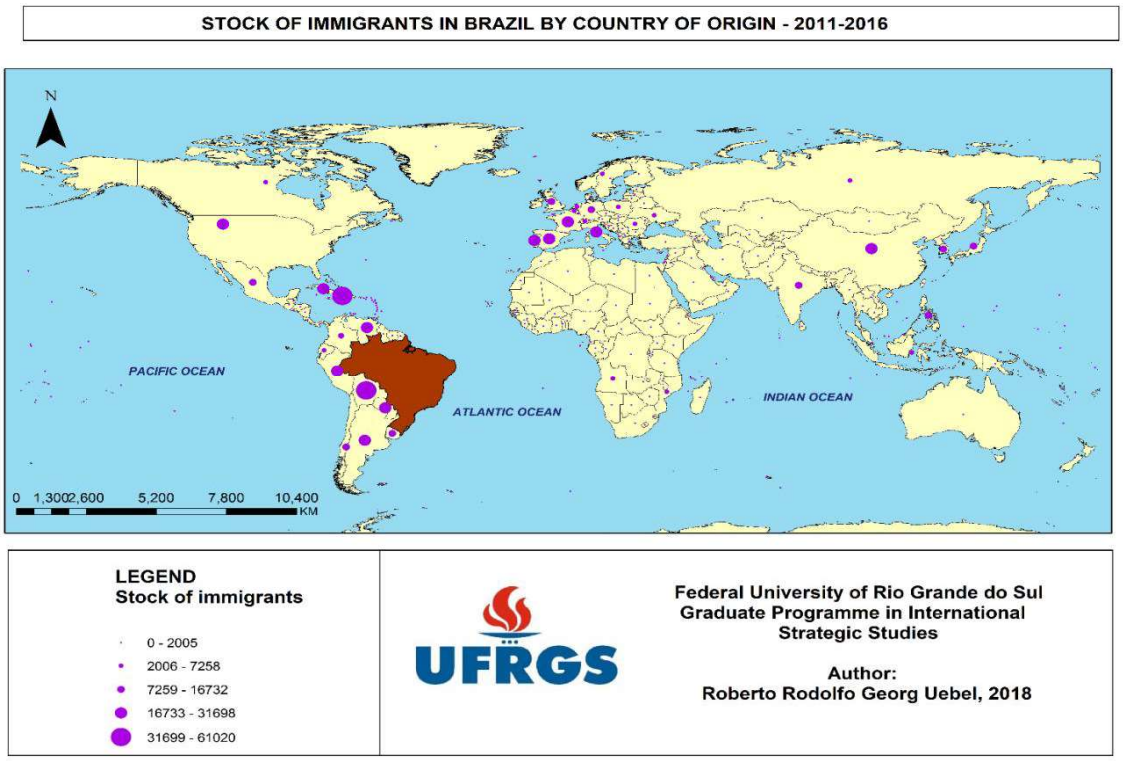
Gráfico 1 – Evolução anual de imigração no Brasil – 2002 a 2017



Fonte: (Uebel e Silva 2019, p.166).

Quanto ao estoque de imigrantes residentes no Brasil entre 2011 a 2016 na distinção por origem, nota-se a concentração de latino-americanos, seguidos por norte americanos, europeus e asiáticos (chineses e filipinos). Destaca-se ainda a forte presença de venezuelanos, haitianos e bolivianos, representando respectivamente 13,53%, 8,95%, 8,82% dos imigrantes (UEBEL; SILVA, 2019). Na imagem abaixo está demonstrado o estoque de imigrantes entre 2011-2016 em referência à nacionalidade de cada um deles.

Imagem 1 – Estoque de imigrantes no Brasil por país de origem –2011 a 2016



Fonte: (UEBEL, CHASQUI apud Uebel e Silva, 2019, p.170).

Neste contexto, os haitianos são uma das principais nacionalidades de imigrantes chegados ao Brasil (CAVALCANTI, 2015). De 2004 a 2016, com as crises política e humanitária que se abateram sobre o país caribenho, tropas brasileiras foram enviadas, através da ONU, para auxiliar na sua estabilização. Os militares do Brasil lideraram a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH). De acordo com Fernandes, Castro e Ribeiro (2014), a hipótese de incorporação do Brasil na rota haitiana fez-se a partir dessa interação no âmbito internacional. Na conjuntura, os autores afirmam ainda que outras habilidades de *soft Power*, como a realização de um jogo da paz entre as seleções haitianas e brasileiras, e a visita do então presidente Lula ao Haiti em 2010, ano em que um terremoto atingiu o país, ampliaram o fluxo de emigração para o Brasil.

A chegada dos Haitianos ao Brasil se deu inicialmente por rotas de via terrestre. De maneira geral, pelo Acre, no município de Brasiléia, fronteira com Bolívia; e pelo Amazonas, nos municípios de Tabatinga e Manaus. Tais cidades, além de atrativas por serem rota de entrada, tornaram-se locais de concentração dos grupos de imigrantes enquanto eles aguardam o deferimento da solicitação de refúgio feita quando ingressam no Brasil. Dependendo dos trâmites a serem feitos e

da disponibilidade do corpo técnico, o tempo de espera pode chegar a meses (FERNANDES; CASTRO; RIBEIRO, 2014; FERNANDES; FARIA, 2017). A situação de aumento da densidade demográfica aliada a problemas de ordem social e ambiental levou a Casa Civil a realizar, por meio da Força Aérea, o deslocamento dos haitianos para outras cidades do país, incluindo Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e a capital mineira (FERNANDES; CASTRO; RIBEIRO, 2014).

Em 2016, estimava-se que mais de 65 mil haitianos residiam regularmente em território brasileiro, registrando-se como a quinta comunidade de imigrantes residentes no país, ultrapassando os portugueses e demais migrações tradicionais até então. Essa regularidade se deu também pela Resolução Normativa nº 972 de 2012 do Conselho Nacional de Imigração. Por meio dela foram concedidos à população haitiana vistos permanentes com caráter humanitário, facilitando assim a sua entrada no Brasil (FERNANDES; FARIA, 2017).

Para além deste, outro grupo de migrantes, dado o seu volume, tem trazido desafios à receptividade brasileira: grupo venezuelano. A Venezuela passa por uma crise humanitária, oriunda de questões políticas, econômicas e sociais, desde 2013. Tais circunstâncias levaram à alta inflação, ao desemprego e ao desabastecimento de produtos básicos o que, no extremo, gerou casos de fome. Nesse contexto observou-se o deslocamento de venezuelanos indígenas da etnia Warao e não indígenas para os países fronteiriços. No ano de 2015 já era possível notar o aumento da intensidade de saída do país, do qual, até 2018, 5% de sua população total havia emigrado (OLIVEIRA, 2019). O Brasil tornou-se o sexto destino dos emigrados da Venezuela em 2020, tendo recebido 148.741 imigrantes (PLATAFORMA DE COORDINACIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA, 2020).

A resposta normativa para sua recepção foi o reconhecimento de uma maneira mais ampla como migrante forçado, sujeito às regras internas sobre migração do país. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) adotou a Resolução 126 que permite a regularização jurídica aos Venezuelanos no Brasil. Não específica para o país de origem, a resolução é destinada a todos os nacionais dos países limítrofes do Brasil (SILVA, JUBILUT, 2018; OLIVEIRA, 2019).

Sua rota passa pela fronteira norte do Brasil, se concentrando em maior medida no estado de Roraima, em maior medida em Boa Vista e Pacaraima.No período de intensificação do fluxo migratório, em 2016 era noticiada a chegada de

600 venezuelanos ao dia em Pacaraima. Em meados de 2018 a estimativa era cerca de 25 a 30 mil venezuelanos vivendo em Roraima (OLIVEIRA, 2019; SILVA, 2017).

Os números expressivos na região fizeram com que o caso se tornasse uma “fuga de cabras” das autoridades públicas que culparam os venezuelanos por um ‘colapso’ nos serviços públicos municipais e estaduais numa tentativa de retirar suas responsabilidades e ainda obter mais recursos da União (SILVA, 2017; SILVA, JUBILUT, 2018). Apesar de em 2011 ter ocorrido situação similar no Acre e no Amazonas com o fluxo haitiano, de onde poderia ter sido obtido algum aprendizado, a resposta dada no caso de Roraima não contou com ações coordenadas entre os entes federativos. Mais uma vez, as ações estabelecidas foram “sempre reativas, intempestivas e precárias” (OLIVEIRA, 2019, p. 238).

A princípio as ações de acolhimento foram realizadas por organizações não governamentais e por organizações internacionais a fim de assegurar o abrigo e a alimentação aos imigrantes. Posteriormente, foi criado, por meio do Ministério da Defesa, um grupo de trabalho para atuar a respeito da questão, materializada na Operação Acolhida (OLIVEIRA, 2019).

Sob os esforços de oferecer a assistência emergencial aos Venezuelanos que entram no país pela fronteira em Roraima, a Operação Acolhida possui três objetivos específicos: a ação de Ordenamento de Fronteira, Acolhimento e a Interiorização (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018; BRASIL, 2020).

Para o Ordenamento de Fronteira o Exército Brasileiro controla o fluxo de entrada de imigrantes assistindo-os no que se refere no auxílio à documentação, vacinação e prestando assistência na sua regularização.O Acolhimento é direcionado ao abrigamento temporário em treze locais em Roraima, onde se é ofertada acomodação, alimentação com assistência médica e sanitária. A Interiorização trata-se de uma ação coordenada com agências internacionais, OSCs, iniciativa privada e governos subnacionais que auxilia no deslocamento dos Venezuelanos de maneira voluntária a outras regiões do Brasil.Estas podem ocorrer a partir de abrigos nas cidades destino, reunificação familiar, reunião social e através de vagas de trabalho sinalizadas (KANAAN; TÁSSIO; SIDMAR, 2018; BRASIL, 2020).

Nesse sentido, foi disponibilizado, em medida provisória, um orçamento de R$ 190 milhões para estas ações de acolhimento. O país firmou ainda um acordo de cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados(ACNUR) para a implementação de novos abrigos de fronteira, iniciou uma campanha de vacinação à população venezuelana em Roraima,[6] e incentivou, juntamente com o ACNUR e organizações da sociedade civil, a interiorização voluntária do grupo de migrantes (OLIVEIRA, 2019). Segundo dados da OIM e do Ministério da Cidadania (2020), até setembro de 2020 foram interiorizados 42.496 Venezuelanos no país a 608 municípios no território brasileiro. Neste, destaca-se seu maior número nos estados do Amazonas (4.864), São Paulo (7.104), Paraná (6.436), Rio Grande do Sul (5.595), Mato Grosso do Sul (2.850) e Minas Gerais (2.518).

3.2 Configurações do Federalismo no Brasil

As ações públicas tomadas pelos Estados estão intimamente ligadas ao arranjo institucional por meio do qual eles se configuram. Pois, é o arranjo que delimita o papel atribuído aos governos locais e o grau de autonomia que eles têm na formulação e na execução de políticas públicas. No caso brasileiro, compreende-se a criação de arranjos institucionais complexos, sobretudo com as modificações advindas do processo de redemocratização. O Brasil estruturou-se tendo como eixo de organização político-territorial o federalismo.

O federalismo é uma forma de organização territorial na qual o Estado está desenhado a partir da fragmentação de instituições que dividem o poder entre si. Sua organização política é constituída por um governo central que convive com governos subnacionais, compartilhando da legitimidade do processo decisório entre entes federativos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010; ARRETCHE, 2006).

De acordo com os estudiosos do tema, mesmo existindo diferenciações quanto à verticalidade de assimetria de poder entre as federações, o arranjo depende em maior ou menor medida de definições e relações contratualizadas acerca da autonomia política entre as partes federadas. O arranjo federativo deve ser constituído de modo a impedir “que a União invada a autoridade das jurisdições, transformando-as em meras unidades administrativas ou, por outro lado, que a

[6] É relatado que parte da população Warao que chegava ao Brasil apresentava casos de tuberculose, catapora e pneumonia, fatores de saúde pública que geram um alto índice de mortalidade infantil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017).

autoridade central seja enfraquecida a ponto de ameaçar a unidade do Estado nação" (ARRETCHE, 2006, p. 12).

Em função da descentralização decisória, o modelo federalista enfrenta pontos de tensão. Eles se manifestam, por exemplo, na definição das regras de representação das unidades federativas nas arenas decisórias, nas regras de autonomia política, na distribuição de recursos fiscais e tributários, e na distribuição de incumbências. Também no que tange à legitimidade de definição e elaboração de uma política pública, pode haver mais de uma instância governativa agindo legitimamente. Isso reforça a importância de coordenação entre elas na busca em lidar com os fenômenos sociais (ARRETCHE, 2006).

No caso brasileiro, com o processo de redemocratização dos anos 1980, foi observada a divisão do Estado em três níveis de governo, autônomos e interligados – União, estados e municípios. Com o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 e sua evolução normativa, houve a previsão de criação de instrumentos de atuação conjunta entre os entes federados na oferta de políticas públicas. A esse respeito, ao governo nacional foi dada a incumbência de formular as políticas públicas, em específico da agenda social, além de definir as competências dos demais entes federativos no âmbito de cada temática. Nas áreas da educação, saúde e assistência social, por exemplo, União, estados e municípios possuem competências concorrentes (SOARES; MACHADO, 2018).

A descentralização, dessa maneira, ocorre de forma diversa, a depender da agenda na gestão de políticas públicas e, como defende Arretche (1999), da adesão dos entes autônomos. De acordo com a autora, uma vez dotados de autonomia política e fiscal, União, estados e municípios assumem a gestão de políticas a partir de iniciativas próprias, por meio da adesão a algum programa incentivado pelo ente federado superior, ou por obrigações constitucionais.

Dessa maneira,

> a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Isso posto, para que estratégias de indução entre os entes federativos obtenham sucesso, é necessário por parte de o incentivador obter disposição (referente à cultura política), e meios: recursos, políticos e administrativos, como incentivo para sua execução (ARRETCHE, 2010).

No entanto, como ressaltam Soares e Machado (2018), a consecução das políticas com os três entes federativos pode levar a duplicidades e omissões na sua implementação. Ainda assim, o modelo busca a coordenação nas políticas como mecanismo importante para a ampliação do acesso e a efetividade das intervenções (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Considerar os aspectos que envolvem a execução da ação pública no Brasil é importante para a análise das configurações de acolhimento ao imigrante hoje vigente no país. Os estímulos de autonomia e os desafios de coordenação do modelo federalista impactam no arranjo institucional da política migratória brasileira. Ao olhar para essa realidade será possível saber como a mobilidade humana internacional tem sido compreendida nas diferentes esferas administrativas.

3.3 Marcos Normativos para a Migração no Brasil

O Regime nacional de migração no Brasil teve recentemente uma breve modificação. Até novembro de 2017 a principal lei sobre o tema era o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). Herdada do Regime Militar, este possuía um caráter nacionalista, que enfatizava a preocupação com a soberania brasileira. Essa legislação entrava em discordância com a atual Constituição Federal, que possui disposições e mecanismos de defesa dos direitos humanos (REIS, 2011; OLIVEIRA, 2017).

No que toca à proteção social, a Constituição, no seu artigo 5, considera todos iguais perante a lei – seja estrangeiro ou nacional. Não obstante, no estatuto do estrangeiro o imigrante era caracterizado como uma ameaça à segurança nacional, que podem ser evidenciados nos três primeiros artigos da lei (OTERO, 2017):

> Art. 1° Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.
> Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-

> econômicos(sic)e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.
> Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, Lei Federal 6.815/1980).

Desta maneira, além de direcionar as regras de movimentação restringidas, as regras de entrada e permanência no país, seus princípios buscavam o protecionismo do mercado de trabalho brasileiro. Também contemplava dispositivos direcionados a deportação, expulsão e extradição (OTERO, 2017).

Além de destoar da lei maior brasileira, o Estatuto do Estrangeiro já não cabia ao contexto migratório contemporâneo, não refletindo a população à qual era aplicado (OTERO, 2017). Assim, dada a paralisia normativa apresentada pelo Estatuto do Estrangeiro, as situações críticas de imigrantes passaram a ser mitigadas através da regularização de estrangeiros que residiam a mais tempo no Brasil e, posteriormente, por meio de decretos, portarias, resoluções normativas, a partir das novas demandas manifestadas (OTERO, 2017). Essas medidas, no entanto, não satisfaziam a realidade de todos que estavam irregulares no país. Pois, não eram acompanhadas de uma política migratória clara e alinhadas com os princípios de promoção de direitos, regulação, cooperação e integração internacional (OLIVEIRA, 2017).

Ao passo em que a imigração internacional recrudescia, a atualização da legislação sem uma ruptura significativa se dava através do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)(OTERO, 2017).O CNIg é um órgão quadripartite, composto por representantes governamentais e da sociedade civil. Está atualmente vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2020; PATARRA et al, 2011). O Conselho apresenta uma série de funções dentre as quais se destacam as de formular uma política nacional de imigração, coordenar e orientar as atividades de imigração laboral, proporcionar mão de obra qualificada, e realizar estudos relativos à imigração laboral (OTERO, 2017; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2020).

A principal provocação sobre a limitação institucional nesse aspecto está relacionada ao aparato legal não conseguir ser capaz de socorrer as demandas emergentes dos últimos 40 anos, tais como: a proteção e cobertura social, a entrada irregular de famílias que advém, sobretudo da Bolívia e do Paraguai, e da chegada massiva de Haitianos a partir de 2010 (OLIVEIRA, 2017).

Frente a esta insuficiência e a pressão dos principais atores sobre a agenda que em 2017 foi sancionada no governo de Michel Temer a Lei nº 13.445/2017, a Lei de Migração. Sem embargo, contou com 20 vetos presidenciais que sinalizaram alguns retrocessos no que se refere ao consenso social gerado acerca do tema, e à própria proteção humanitária. Dentre os vetos presidenciais destacam-se: aqueles que dizem respeito à própria definição de imigrante, o artigo que concedia anistia aos estrangeiros que residiam de forma irregular no país, e aquele sobre a não possibilidade de livre circulação dos povos originários (OLIVEIRA, 2017; ZAPATA; FAZITO, 2018).

Além do conteúdo vetado por Temer, ignorou-se as principais sugestões feitas em consultas públicas e audiências realizadas no processo de tramitação do texto proposto. Ademais, foram mantidas prerrogativas para prisão de migrantes em situação irregular, contrariando a própria legislação, e postergada à regulamentação da emissão de vistos e autorizações por residência humanitária. Manteve-se ainda a estrutura institucional securitizadora, na qual a Polícia Federal é a principal responsável pela implementação da política (ZAPATA; FAZITO, 2018).

Do outro lado, entre os principais progressos da legislação vigente, ressaltam-se a distinção de imigrante (pensando ainda em sua modulação temporal ou permanente), emigrante (demonstrando, por primeira vez, preocupação com os estrangeiros no exterior), e a definição de apátrida. Esses esclarecimentos facilitam a emissão de vistos e o acolhimento institucional, e o estabelecimento do *status* migratório dos brasileiros no exterior (OLIVEIRA, 2017). Quanto aos princípios da nova lei citam-se: a universalidade, a interdependência dos direitos humanos, a promoção de entrada regular e de regularização documental, o acolhimento humanitário, a igualdade de acesso e liberdade a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral, trabalho, moradia, seguridade social e outras diretrizes (BRASIL, 2017; OLIVEIRA, 2017).

Também são apresentados na nova legislação os direitos dos imigrantes:

> I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços

> públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos daLei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (BRASIL, 2017).

A Lei de Migração avançou, em termos significativos, em todas as dimensões do conteúdo migratório: desde a admissão dos direitos dos imigrantes, a integração, e o controle de fronteiras até o trânsito, a entrada e o retorno. Além disso, ela permite o direito à manifestação política – ainda que não permita o voto – assim como o acesso e a igualdade de tratamento nos serviços públicos (OLIVEIRA, 2017; ZAPATA; FAZITO, 2018).De modo geral, dita lei “coloca o Brasil em uma posição de vanguarda na proteção dos direitos do migrante” (ZAPATA; FAZITO, 2018, p. 234), estando muitas vezes em uma tendência diferente do contexto internacional, quando comparado com norte global. No entanto, a estrutura migratória ainda é atrelada à visão de segurança nacional, no qual a Polícia Federal se mantém responsável pelo controle de fronteiras (ZAPATA; FAZITO, 2018).

Ainda no que tange à temática da imigração, o Brasil possui uma legislação própria para os refugiados, o Estatuto do Refugiado previsto na Lei nº 9.474 de 1997. De acordo com Jubilut (2006) a legislação é uma referência na América do Sul uma vez que incorpora a *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 1951 na definição ao arcabouço jurídico nacional, definindo como refugiado:

> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo 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).

Ademais, a legislação se inova na medida em que defende o direito de reunião familiar por meio da concessão de refúgio a outros membros da família e reconhece graves violações de direitos humanos como razão para concessão do refúgio. Destaca-se ainda seu princípio de não repulsão, a inexistência de um prazo para solicitação da condição de refúgio. No entanto, a norma não estipula prazo para decisão sobre os pedidos de refúgio, ausenta-se de disposições sobre casos de fluxos em massa e não especifica direitos econômicos, sociais e culturais na própria lei (JUBILUT, 2006).

A Lei de refúgio estabelece ainda o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) como órgão colegiado responsável para a determinação do status de refugiado. Além disso, está encarregado em orientar sobre políticas e instruções normativas direcionadas a proteção, assistência aos refugiados e esclarecimento de qualquer aspecto da legislação. O comitê é presidido por um representante do Ministério da Justiça, com vice-presidência um representante do Ministério das Relações Exteriores. São ainda membros do CONARE Ministérios da Saúde, Trabalho, Educação e Esportes, além de assento à ACNUR e sociedade civil, que possui ainda direito a voto (JUBILUT, 2006).

Destaca-se ainda que em 1999 o país promoveu o Programa de Reassentamento Solidário, buscando alocar pessoas que em condição de refúgio foram para outros países, porém seguiram sofrendo ameaças, perseguições ou falta de integração em seu primeiro país de refúgio. Firmado com a ACNUR, o programa já se encontra previsto no artigo 46 da Lei do Refúgio (DOMINGUEZ, BAENINGER, 2006).

3.4 Política Externa Brasileira e Migração Internacional

A construção de uma agenda migratória na política brasileira está relacionada à política externa do país e aos acordos internacionais por ele firmados. Inserido em fóruns e instituições multilaterais e/ou regionais, o Brasil comumente pretendeu endossar o seu protagonismo na temática da migração internacional, na qual possui um histórico de defesa dos direitos humanos e fortalecimento da cooperação (REIS, 2011). A sua posição no âmbito externo desdobrou-se em políticas concretas

implementadas internamente. Nesse sentido, Otero (2017) aponta para os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), que tiveram um discurso humanitário de acolhimento a imigrantes e refugiados.

No governo FHC, em 2002, houve a assinatura do *Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Bolívia e Chile*, permitindo a residência legal e regularização dos cidadãos dos estados parte sem entraves legais ou burocráticos. Também foi no seu governo a sanção da Lei nº 9.474/1997, importante instrumento que incluiu o *status* de refúgio na arena doméstica, por meio dos Planos Nacionais de Direitos Humanos I e II (OTERO, 2017).

Já no governo Lula, como resultado do acordo internacional, destaca-se a ratificação do Acordo de Residência do MERCOSUL, transformando-o em Decreto (Decreto nº 6.975/2009). Também há a sanção de anistia a migrantes indocumentados (Lei nº 11.961/2009), auxiliando no processo de acolhimento dos imigrantes e na promoção humanitária. Os nacionais brasileiros no exterior, por sua vez, foram amparados pelas ações de expansão da rede consular direcionada à facilitação de documentação, pelo envio de remessas e pelas articulações no exterior (OTERO, 2017).

O governo Dilma deu continuidade às ações em curso e foi o responsável pelas Resoluções Normativas do CNIg que concederam anistia aos imigrantes em situação irregular e indocumentada e a assistência prestada aos brasileiros que vivem no exterior. Merecem destaque, sobretudo as normas específicas para os fluxos de refugiados sírios, haitianos e venezuelanos (OTERO, 2017).

Também se ressalta a importância da introdução das conferências municipais e regionais sobre migrações e refúgio realizadas em 2014, que foram consolidadas na 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), que sinalizava ações de articulação de propostas governamentais a nível municipal, estadual e federal. Porém, sem continuidade (RANINCHESKI, UEBEL; 2017).

Michel Temer (2016-2018), por sua vez, foi incumbido de assinar a Nova Lei de Migração, em relação à qual realizou os vetos já mencionados. Durante o seu mandato, devido os impactos da crise humanitária venezuelana no território brasileiro, optou-se pela coordenação de um grupo de trabalho coordenado pelo

Ministério da Defesa que se desenrolou na Operação Acolhida, descrita anteriormente (OLIVEIRA, 2019).

O governo atual de Jair Bolsonaro aponta para uma configuração desfavorável à mobilidade humana. Logo no início de seu mandato há a retirada do país ao *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*, pelo Brasil no final de 2018. O mecanismo retoma a iniciativa de um processo de governança às principais questões que afetam a mobilidade humana (MENDES, MENEZES, 2019).

Além disso, foi ainda editado a portaria n°666 de 26 de julho de 2019 que atribuem os termos "pessoa perigosa" e "aqueles suspeitos de envolvimento" fazendo menção ao migrante impedido de entrar no Estado e prevê a deportação sumária em um rol de delitos listados tais como o envolvimento em terrorismo, organização criminosa entre outros crimes. De maneira contraria a nova Lei de Migração, retoma a desconfiança sob o migrante além de desrespeitar compromissos internacionais assumidos pelo país como a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (MENDES, MENEZES, 2019).

Paradoxalmente, em outubro do presente ano, o Brasil foi eleito aclamação a exercer a Presidência do Conselho da ACNUR no período de um ano. A ser realizado de maneira inédita, data-se o reconhecimento na proteção a refugiados no âmbito da Operação Acolhida (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020).

3.5 Proteção Social e Acolhimento dos Imigrantes no Brasil: Breve Contexto

Para o acolhimento ao imigrante de maneira integral, com respeito aos direitos humanos, Lussi (2015) analisa a importância de que as políticas criadas sejam "interdisciplinares, integradas, contextualizadas, capazes de reconhecer e assumir a complexidade que o tema requer, sem simplismos" (LUSSI, 2015, p. 142). Como observa a autora, não há igualdade em contextos nos quais a diversidade sociocultural está exposta à discriminação e à exclusão. Os indivíduos em tal situação vivenciam nuances de vulnerabilidade social. É reconhecido que o migrante em situação de vulnerabilidade é aquele que:

> [M]igrante ou grupo de migrantes com a capacidade limitada de evitar, resistir, lidar ou recuperar-se do risco potencial ou da situação de violência, exploração e abuso a que são expostos ou que vivenciam no contexto migratório. Essa capacidade reduzida é o resultado da interação de fatores individuais, familiares, comunitários e estruturais (Organização Internacional para as Migrações, 2018, p.16).

A política migratória, dessa maneira, precisa incluir, além da universalidade de acesso aos direitos das políticas brasileiras, iniciativas e políticas voltadas para o enfrentamento de questões específicas para a população de imigrantes (LUSSI, 2015).

No que se refere à proteção social brasileira, destaca-se que a nova Lei de Migração do Brasil (Lei n°13.445 de 2017) garante ao migrante no território nacional tratamento em condição de igualdade com os nacionais em relação à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Da mesma maneira, assegura no 3º artigo o "acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social" (Brasil, 2017). Ademais, a legislação também estabelece que os direitos e as garantias previstos na Lei sejam exercidos independentemente da situação migratória além de sinalizar que a acolhida aos imigrantes passaria a fazer parte da política migratória brasileira, embora não seja especificada de que maneira tal ação se daria.

Pensando ainda sobre a estrutura institucional no país, destacam-se dois elementos no que tange às implicações do federalismo na política migratória. O primeiro deles é o pequeno avanço na Nova Lei de Migração, que passou a mencionar a possibilidade de que os governos subnacionais e o governo federal trabalhem com ações e planos coordenados sob a política nacional migratória.

> Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.
> 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.
> 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.
> 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados (BRASIL, 2017).

No entanto, não há clareza de como se daria essa coordenação e quais seriam os incentivos para que os governos subnacionais participem e implementem a política. Historicamente, quando há ações realizadas por estados e municípios, elas ocorrem como o resultado da omissão por parte do governo federal. E, em grande medida, o protagonismo é da sociedade civil (OTERO, 2017).

A Nova Lei de Migração não definiu qual estrutura de governança a nível federal estaria a cargo de conduzir as políticas migratórias no país e, não há uma concertação interministerial ou federativa voltada para isso. Essa lacuna, de acordo com Otero (2017), gera ambiguidades e disputas internas na burocracia do governo federal uma vez que há três ministérios – Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho (atualmente transformado em uma Secretaria do Ministério da Economia) e Ministério das Relações Exteriores - e dois órgãos colegiados – CNIg e CONARE "participando na formulação e decisão sobre as políticas de migração, sem que um deles se sobressaia (na letra da lei) sobre os outros" (OTERO, 2017, p.68). Nota-se, porém, ativismo do atual Ministério da Justiça e Segurança Pública e do então Ministério do Trabalho. Para o autor, nesse contexto, o CNIg estaria em segundo plano devido a uma falta de força do seu conselho (OTERO, 2017).

Não obstante, ocorreram tentativas de alinhamento de diretrizes, mesmo que pontuais. Ressalta-se na pesquisa feita por Otero em 2017 que houve a iniciativa de construção de uma base de dados unificada sobre a migração no Brasil. Ela envolveu o antigo Ministério do Trabalho, o Ministério das Relações Exteriores, a Polícia Federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Universidade de Brasília. Houve também o suporte à integração por meio do repasse de recursos a estados, municípios e sociedade civil, realizado em 2016 por parte da Secretaria de Justiça via chamamento público (OTERO, 2017).

Especificamente sobre a articulação entre governos federal e estaduais, Otero (2017) demonstra em entrevistas realizadas com gestores federais que este sempre é o ponto mais deficitário na política como um todo. Mas é reconhecida a busca por soluções, sobretudo no período do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (2015-2016), quando houve o aumento do fluxo de haitianos no país e, com isso, a maior demanda por ações do poder público (OTERO, 2017).

Como analisa o autor, partindo dos Ministérios do Trabalho e da Justiça e Cidadania, houve a articulação de políticas locais. Essas ações estavam tradicionalmente ligadas a parcerias com OSCs, como as realizadas em Foz do

Iguaçu e São Paulo para a criação de núcleos de atendimento, voltados principalmente para o trabalho. A partir de 2014foram estabelecidos convênios com a Prefeitura de São Paulo para a implementação do Centro de Referência de Atenção ao Imigrante (CRAI). Com o sucesso da política, outros convênios foram firmados em Porto Alegre e Florianópolis (OTERO, 2017).

Ainda no que tange a garantia aos direitos socioassistenciais, há de se ressaltar a importância da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no país. Neste, atribui-se a responsabilidade sob o atendimento a migrantes em situação de vulnerabilidade. Conforme Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) (2016) há a tentativa de se reforçar a oferta de serviços ao migrantes a fim de garantir as seguranças afirmadas pela política, baseada na segurança de acolhida, segurança de convívio familiar e comunitário e segurança no desenvolvimento da autonomia.

Desta maneira, foram realizadas primeiramente medidas emergenciais no contexto do grande fluxo da imigração haitiana no país. Posteriormente, em 2013 foram pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) [7] critérios de partilha do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

Também é destacada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a priorização da ampliação da rede de serviços de acolhimento o atendimento de pessoas em situação de rua, desabrigo, migração, ausência de residência ou pessoa em trânsito. Esta ação busca atender tanto uma emergência estrutural quanto na estruturação destes serviços (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

Para além das ações contextualizadas em caráter de emergência, há destaque na PNAS há dois tipos de proteção: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial (de média e alta complexidade) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

[7] A Política Nacional da Assistência Social compactua-se em três arenas: União, Estados e Municípios dialogam na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), os dois últimos governos em Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e governos e sociedade civil se reúnem no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Esta estrutura decisória é caracterizada pela importância da universalidade e uniformidade do atendimento, além da necessidade de ações coordenadas e integradas entre os três diferentes níveis de governo (SILVA, 2016).

A Proteção Social Básica contempla um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios direcionados para a prevenção de situações de vulnerabilidade social, risco pessoal e social. Tem como unidade de referência territorial os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e a oferta de serviços pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que busca o fortalecimento de vínculos familiares através da oferta de ações a partir de grupos organizados por faixa etária (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

Também atribui dois benefícios sociais e de programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O primeiro prevê a garantia de renda a famílias migrantes da mesma maneira que aos nacionais. O segundo, no entanto, é exclusivo para Brasileiros (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

A Proteção Social Especial (de média e alta complexidade) já é correspondente a programas e projetos direcionados a indivíduos e famílias em situação de risco social e pessoa, diante da violação de direitos como a identificação de abandono, maus tratos, abuso sexual, dependência química. A complexidade do tema demanda a atuação de trabalho em rede com demais políticas sociais e órgãos de defesa de direitos: Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares. De maneira geral, o atendimento é realizado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

A PNAS, pelo seu caráter de universalidade e competências previstas na constituição, possui responsabilidades comuns à União, aos Estados e Municípios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2016) entende que esta competência também se estende no que se refere aos migrantes na co-responsabilidade:

> a) A gestão e organização do SUAS, assegurada a prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais com metodologias específicas para o atendimento ao migrante e suas famílias, ofertados por meio da rede socioasssitencial(sic);
> b) A definição de fluxos de referência e contrarreferência do atendimento aos migrantes nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas, de modo a garantir a atenção igualitária;
> c) A integração de serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência, conforme critérios de acesso;

> d) A promoção da articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de defesa e garantia de direitos; e,
> e) A capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social, em conjunto com outras políticas públicas (MDS, 2016, p.19).

Desta maneira, são distribuídas competências a cada ente federativo. Destaca-se o papel da União na definição e orientação da oferta de serviços de proteção social, incluso direcionadas a adultos e famílias em situação de migração; Realizar o monitoramento e a avaliação da PNAS; Regular o acesso a segurança e proteção da política de Assistência Social e Cofinanciar serviços direcionados a adultos e famílias em situação de migração a nível regional e local pelas modalidades apresentadas pela política (MDS, 2016).

Os Estados estariam incumbidos de

> a) cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços voltados adultos e famílias em situação de migração, em âmbito regional e local;
> b) estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipaisna prestação de serviços de assistência social voltados a adultos e famílias emsituação de migração;
> c) organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especialde média e alta complexidade voltados ao atendimento a adultos e famíliasem situação de migração, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critériospactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;
> d) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimentoa migrantes em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;
> e) apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços voltados a adultos e famílias em situação de migração;
> f) coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados voltados a adultos e famílias, acordado com os Municípios e pactuado na CIB; e,
> g) organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional (MDS, 2016, p.20-21).

Por fim, há na responsabilidade municipal a prestação de serviços socioassistenciais, desenvolvendo metodologias próprias nos serviços para o atendimento aos migrantes; Organizar a oferta de serviços de maneira territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco e Coordenar a rede serviços locais definindo a referência no atendimento a migrantes, além de também realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimento prestado às migrantes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

Neste sentido, é notório o esclarecimento e o recorte da PNAS para a proteção do migrante. Mas, é importante destacar que o risco da consecução das políticas com os três entes federativos de haver a duplicidade ou omissões de atendimento e oferta a serviços nos territórios (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

Ademais, a tarefa de recepção e integração da população estrangeira no país não está incumbida apenas na rede de proteção da assistência social. Retoma-se a necessidade de sua articulação de maneira intersetorial a outras áreas de atuação governamentais: direitos humanos, educação, trabalho, segurança pública, seguridade social entre outras (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO, 2016).

4 O ACOLHIMENTO DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NO BRASIL: O CASO DE MINAS GERAIS

Para realizar a análise das iniciativas em Minas Gerais, buscando responder parte da pergunta que norteia este trabalho, primeiramente será feita a contextualização do perfil de imigrantes internacionais no estado mineiro, de maneira semelhante ao cenário nacional. Em seguida serão apresentadas as principais ações realizadas pelo governo mineiro em relação à temática e ainda sua dinâmica com a sociedade civil.

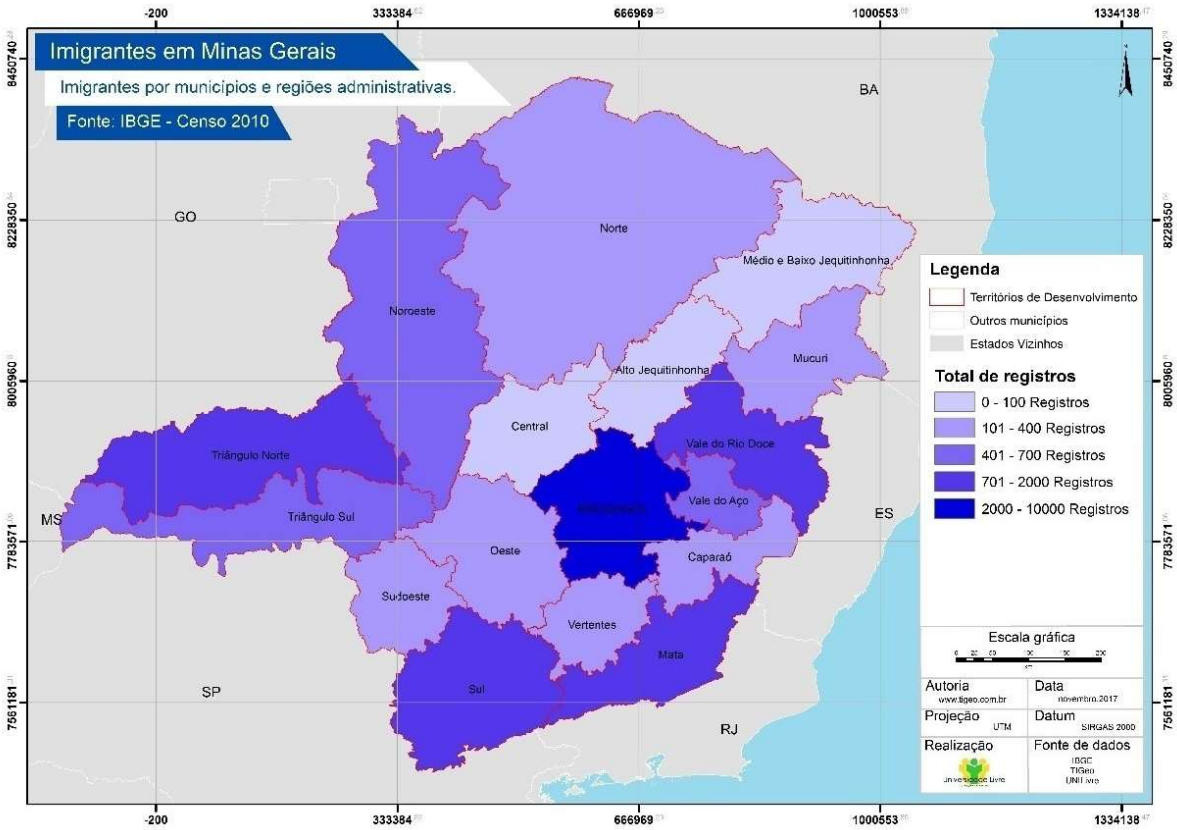
4.1 Informações Gerais sobre o Perfil de Imigrantes no Estado

O estado de Minas Gerais possui forte ligação com as migrações internacionais desde sua formação, no século XVIII. Àquela época a corrida pelo ouro atraiu nacionais e estrangeiros que buscavam riquezas. Dando um salto temporal, já no século XX, a partir da década de 1980, a emigração tornou-se uma marca. O fluxo de saída fez parte de uma dinâmica com importância econômica e social não apenas para o estado, mas para o Brasil. A cidade de Governador Valadares, em especial, localizada na região do Vale do Rio Doce, passou a ser conhecida como pólo de envio para os Estados Unidos. Na virada do século, além da permanência da emigração, Minas Gerais passou a caracterizado também como lugar de retorno de brasileiros ao país e como *lócus* de recepção de novos migrantes

oriundo de diversos países (ATLAS DIGITAL DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL EM MINAS GERAIS, 2020).

O estudo realizado pela Cooperativa de Trabalho Universidade Livre – (UNILIVRECOOP) (2017), a partir de uma demanda do governo de Minas, se esforçou em agregar as principais informações sobre os imigrantes no estado. De acordo com esse trabalho, dados do Censo Nacional de 2010 mostraram que, à época, 16.649 dos residentes em Minas Gerais eram oriundos de fora do Brasil. 726 dos 853 municípios mineiros reportaram estrangeiros cadastrados. Eles se concentravam principalmente na Região Metropolitana da capital: 47,6% estavam distribuídos majoritariamente entre Contagem, Nova Lima e Betim. Já a região sul de Belo Horizonte possuía a segunda maior porcentagem de concentração, com 12% do total. Outras regiões destacadas são o Triângulo Mineiro (6,4%) e o Vale do Rio Doce (6,7%) (SOUZA, 2017).

Imagem 2 – Números de imigrantes por região administrativa, segundo o Censo de 2010 do IBGE



Fonte: (SOUZA, 2017, p. 111).

Nos anos 1970, o Vale do Rio Doce, passou a ser reconhecido principalmente pela intensificação da rede de emigração, sobretudo, para os Estados Unidos e Portugal. Já a partir dos anos 2000, embora o fluxo de saída não tenha cessado, a

virada da primeira década foi marcada pelo retorno dos emigrados diante do crescimento da economia brasileira que se deu simultaneamente à crise econômica nos países do hemisfério norte e ao enrijecimento da política migratória estadunidense (JORGENSEN, 2017).

Novos perfis migratórios, também característicos no cenário nacional, passaram a ser percebidos na segunda década dos anos 2000. Por exemplo, de 2013 a 2016 observa-se um aumento das solicitações de refúgio feitas ao CONARE. Houve, no dito espaço de tempo, o reconhecimento de 183 solicitações de refúgio em território mineiro. O perfil de imigrantes solicitantes se assemelha ao que pode ser vislumbrado a partir do Sistema Nacional de Cadastro e Registros (SINCRE). Prevalecem os homens (78,7%), solteiros (62%), e os adultos, entre 18 a 59 anos (85%). Dentre eles, 51% possuem solicitação em Belo Horizonte, 21% em Uberlândia e 15,3% em Uberaba. Pelos dados do CONARE, 60,7% dos pedidos para Minas Gerais são feitos por nacionais da Síria. O que explica a porcentagem expressiva é o conflito que se encontra o país e o histórico de imigrantes sírios e libaneses no estado mineiro, o que poderia facilitar a sua chegada e integração (SOUZA, 2017).

Como analisa o Atlas Digital da Migração Internacional em Minas Gerais (2020), utilizando dados da polícia federal, a quantidade de imigrantes com registros de entrada no estado dobrou de 2010 a 2016. No início da década o número era de 4.725 e passou para 10.622. Nesse período, os principais países de origem dos imigrantes eram o Haiti (3.241), a Colômbia (1.997) e a Itália (1.822) (MOTTA, 2018).

Apesar de não haver consenso na literatura sobre as principais causas da inserção do território mineiro na rota das migrações contemporâneas, há alguns elementos a serem considerados. Evidenciam-se as motivações individuais, a oportunidade de inserção no mercado de trabalho e a presença de atores que facilitam o acolhimento de imigrantes no estado. A pesquisa da UNILIVRECOOP, feita em 2017, com 376 imigrantes no território mineiro apontou que a oportunidade de estudo e trabalho, também o clima e as belezas naturais do Brasil, sua diversidade cultural, e o contato com pessoas que falaram bem do território para viver são fatores motivadores para a escolha do estado mineiro (SOUZA, 2017).

Com relação à inserção laboral, em 2015 foram admitidos 2.646 estrangeiros no estado. Eles eram originariamente de países das Américas (67%), da Europa (16%) e da África (4%). Desses três continentes foram, ao todo, foram 25 os países

de origem, dentre os quais cinco são lusófonos. O maior número registrado pelas Américas relaciona-se com a localização geográfica do Brasil e com a sua participação do MERCOSUL. Argentinos, bolivianos, colombianos e peruanos têm presença expressiva em Minas Gerais, sendo os haitianos o grupo de maior destaque, com 1.480 trabalhadores, representando 56% do total das admissões. Houve, em minoria, a admissão de estrangeiros vindos do Oriente Médio (3,1%), da Ásia (2,4%) e da Oceania (0,3%) (SOUZA, 2017).

Em termos de inserção social, a atividade laboral tende a ser o instrumento de primeiro contato entre o imigrante e a sociedade em que se estabelece. A perspectiva de oportunidades de trabalho é, inclusive, um fator motivador para a escolha do destino da migração. Em Minas Gerais, entre 2015 e 2016, notou-se a redução de postos de trabalho formal devido à crise econômica no estado (SOUZA, 2017).

Ainda sobre a questão da vulnerabilidade à qual ficam expostos os imigrantes, uma forma de minimizá-la é inserir os estrangeiros na política de assistência social. Isso é feito por meio da vinculação ao Cadastro Único. A partir de dados de 2017 da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social tem-se que o estado obtinha 9.228 estrangeiros cadastrados. Esse número representava 0,13% do total de inscritos em Minas Gerais, entre nacionais e imigrantes. Destes imigrantes inscritos no Cadastro Único, 3.285 era beneficiária do programa Bolsa Família (SOUZA, 2017).

4.2 Análise Institucional de Minas Gerais: Histórico e Ações Atuais no Acolhimento aos Imigrantes

Conforme vem sendo enfatizada ao longo de todo este trabalho, há a necessidade de criação de políticas públicas subnacionais que lidem com a emergência do fenômeno da migração e considerem os novos fluxos migratórios no país. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2020) propõe que o modelo de gestão de políticas locais para acolhimento de imigrantes internacionais contenha um ponto focal. Isso significa a previsão de um órgão específico para a articulação das ações de intervenção, seja ele um grupo de trabalho, um conselho, uma secretaria ou algo semelhante. Ele seria responsável por coordenar as demais ofertas de serviços públicos e os direitos dos imigrantes.

Para isso tornam-se necessários dois principais eixos de ação: a adaptação de serviços que já existentes e a implementação de programas específicos para o atendimento à população migrante. Três elementos seriam norteadores para a adequação das ações públicas: sensibilidade cultural, conhecimento sobre os direitos e documentação dos imigrantes e capacitação linguística aos prestadores de serviço (ENAP, 2019). Essas recomendações corroboram o diagnóstico feito em conjunto pelo Ministério da Justiça (MJC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O documento produzido realizou um mapeamento institucional de atendimento aos migrantes no país, buscando apresentar, dentre outras características, os principais obstáculos de acesso a direitos e serviços no território. No caso mineiro, os entraves constatados foram: dificuldade de acesso a documentação e regularização, a falta de moradia adequada diante do desconhecimento de procedimentos para aluguel ou sua própria burocracia, desconhecimento de funcionários públicos sobre a validade dos documentos dos imigrantes levando a entraves no acesso aos serviços públicos, dificuldade do registro de recém nascidos, desconhecimento e desinteresse pelas instituições públicas (MJC; IPEA, 2015).

No caso mineiro, a mudança de abordagem no tema das migrações a nível institucional vem de encontro com a chegada de haitianos no território, evidenciada em 2011. Estima-se que aproximadamente 3.000 haitianos chegaram à Região Metropolitana de Belo Horizonte – em específico em Contagem, Esmeraldas e Belo Horizonte – nesse período. Eles necessitavam ainda de acolhimento, sobretudo no que se refere à moradia, ao conhecimento do idioma e ao acesso a serviços públicos. Relata-se que uma empresa da área de alimentação chegou a transportar haitianos que se encontravam em Manaus para o trabalho da indústria. Soma-se ainda aos caribenhos que voluntariamente chegaram ao estado por uma rota que se inicia na fronteira norte, e ainda aqueles que no próprio Consulado Brasileiro de Porto Príncipe já optaram pela capital mineira (FERNANDES E OUTROS, 2014).

Assim, as ações iniciais foram feitas pela sociedade civil, que será detalhada mais precisamente no próximo tópico. A nível governamental, a para atendimento aos imigrantes começou a ser articulada em 2015, no governo anterior de Fernando Pimentel. De 2015 a 2018 a temática da migração esteve alocada na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDEPAC), onde o tema era contemplado na Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos

Humanos. Na ocasião havia um núcleo para o atendimento aos problemas de imigrantes: a casa de Direitos Humanos, localizada no centro da capital mineira. Esse era um ambiente na capital mineira direcionado ao atendimento, à promoção e à reparação de direitos (Entrevistado SEDESE). No mesmo período foi feita a encomenda de um estudo para diagnosticar a situação dos migrantes internacionais no estado. Esse diagnóstico serviria de suporte para a elaboração uma política migratória, que nunca chegou a ocorrer (Entrevistado PUC Minas).

Para além do esforço, foi criada ainda uma Instituição participativa para o enfrentamento do tema. Este nasce com o Decreto Estadual nº 46.849 de 2015. A normativa instituiu o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo, o COMITRATE-MG.

Entre 2018 e 2020 ocorreu um hiato diante do esfacelamento do Comitê, no final da gestão do governador Fernando Pimentel e início da atual, com Romeu Zema. Esse momento coincide com o a estratégia de interiorização dos venezuelanos no Brasil, como parte da Operação Acolhida. A Casa Civil da Presidência da República solicitou ao governo do estado sua participação nessa diligência, sendo responsável pelo acolhimento e pelo estabelecimento de diretrizes para a inserção laboral e a instalação de um centro de referência para imigrantes. No entanto, não houve interesse do governo mineiro tendo em vista a ausência de recursos federais direcionados para as ações demandadas (FERNANDES; CASTRO, 2018).

Porém, o tema migratório já havia sido retomado no estado a partir de 2019. Com a estruturação do atual governo, existe em operação a designação de uma Diretoria de Políticas de Proteção e Reparação dos Direitos Humanos, alocada a Subsecretária de Direitos Humanos, inserida na atual Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDESE). Neste, há um núcleo para migração, enfrentamento ao tráfico de pessoas e trabalho escravo, equipe responsável por acompanhar e coordenar as ações do COMITRATE-MG, composta por três pessoas (ENTREVISTADO SEDESE).

A percepção demonstrada em consulta informal pelo gestor público alocado no Núcleo de Migrações, Enfrentamento ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas, é de que o estado é um agente intermediário no acolhimento. Ele atua como “um ente responsável muito mais pela regulação do que por uma oferta direta

de serviços” (Entrevistado SEDESE), justificando assim a sua opção de funcionar como um núcleo a partir do qual se articula uma rede.

> Nós não temos política de execução direta, então qual é o nosso papel? É fazer com que aquelas atividades que já são realizadas e que podem atender migrantes, que elas sejam feitas sem discriminação. Então a gente articula informações, políticas e redes. O nosso trabalho consiste, predominantemente, – e claro que tem alguns projetos [...] –, mas, predominantemente, na articulação e coordenação de redes (Entrevistado SEDESE).

A equipe então passou a apresentar como linha de ação a retomada da pauta internamente, entre secretarias, e externamente, diante da rede de atores que trabalham diretamente no acolhimento de imigrantes. Essa reativação contém os seguintes esforços iniciais: conectar em rede os atores que já realizam ações de acolhimento aos migrantes, e realizar a coleta de dados de serviços prestados pelo governo mineiro no atendimento de não-brasileiros. Essas conexões têm sido feitas através das reuniões do COMITRATE-MG e por meio de ações emergenciais para demandas específicas (Entrevistado SEDESE).

Quanto a esse último modo de atuação, é relatado, por exemplo, o caso da identificação de indígenas da etnia Warao em Uberlândia. A partir de informações dadas pelo ACNUR, foi identificado que no município que um grupo vagueava pela cidade e sobrevivia por meio de doações. O Conselho Tutelar do município considerou que a prática de “mendicância” violava os direitos das crianças imigrantes presentes, o que ensejou na ameaça de separação familiar (Entrevistado SEDESE; Entrevistado CETE UFU).

Nota-se na história passada a atuação do estado se deu no sentido de conectar os principais atores envolvidos no processo: a Diretoria Regional de Assistência Social do estado; o ACNUR; as Diretorias de Belo Horizonte que passaram por processos semelhantes no município; a OSC local, que possui experiência no acolhimento de imigrantes no estado; a assistência social municipal, a fim de trocar experiências sobre o processo e pactuar próximos passos e quando necessário; e o acionamento de outras instâncias governamentais (Entrevistado SEDESE; Entrevistado CETE UFU).

Percebe-se que existe um fluxo de informações e demandas de ações, mas não é identificado um canal de comunicação direto entre o governo mineiro e o

público em geral, sobretudo aquele em situação de vulnerabilidade social. Essa função tem ficado ao cargo de outros atores do processo, em especial as OSCs.

A respeito da coleta de informações para a prestação de serviços públicos, é destacada a tentativa da busca periódica de dados sobre os atendimentos prestados pelas áreas da assistência social, da saúde e da educação. A proposta está em reconhecer no território mineiro locais onde há maior demanda pelos serviços prestados pelo poder público aos imigrantes. A partir dessa identificação, seria realizada a capacitação de gestores para o combate à xenofobia e para a promoção aos direitos humanos. No entanto, como ressaltado pelo Entrevistado SEDESE, tal modelo depende dos demais atores de referência no atendimento a imigrantes no estado.

O governo estadual tende mais a uma postura de coordenação das práticas de acolhimento, do que à centralização ou ao protagonismo das iniciativas. A Operação Acolhida é um exemplo disso. O processo realizado pelo governo federal desde 2018 funcionara em Minas Gerais por meio da articulação promovida pelo estado junto às OSCs que estão no território. De acordo com o Entrevistado SEDESE,

> Ano retrasado [2018], no final da última gestão, o governo foi convidado a participar do processo de interiorização [...]. Só que o governo não quis participar a não ser que tivesse recurso. Não veio recurso [...] então, assim, é um caminho natural, dado o que acontece a nível federal, eles têm o poder de fazer isso. Então é isso: “estados, ou vocês participam ou vocês se viram” (Entrevistado SEDESE).

Apesar da mudança de governo na administração pública estadual, se prevalece a não participação direta no programa de interiorização dos venezuelanos no que se refere às ações de acolhimento. Atualmente o governo de Minas é comunicado pelo governo federal quando há um novo grupo migrante interiorizado no território e as informações acerca de seu perfil e destino são repassadas as redes de proteção regionais de saúde e assistência social (Entrevistado SEDESE). É importante destacar aqui como o federalismo brasileiro impacta na conformação de ações conjuntas e na definição das competências para o trato da questão migratória.

Não há, portanto, uma política pública intersetorializada estabelecida pelo estado. Observa-se haver, de certa maneira, uma reação à pressão social advinda do contexto nacional e das organizações sociais, e do aumento do volume da

imigração. Esse tipo de resposta caracteriza o que Alexander (2003) classifica como 'não política'. Esta corresponde ausência de ações poder público, à delegação de atribuições à sociedade civil e ao pouco relacionamento com o governo central. Quando se leva em conta as recomendações direcionadas a um atendimento especializado e orientado, fica pujante o fato de que não há a adaptação à oferta de serviços de maneira sistemática, mas sim um esforço voltado à sensibilidade cultural em momentos de urgência, feita de maneira improvisada.

No tocante ao relacionamento com o governo federal, há fraqueza de ações coordenadas, o que reforça a ausência de recursos para implementação de ações. Também a ausência de orçamento e de equipe técnica disponibilizadas pelo próprio estado é fator recorrente no país. Isso inibe a criação de políticas para imigrantes no âmbito subnacional (OTERO, 2017). Embora seja possível enumerar variados entraves estruturais, há de se destacar no estado mineiro a presença do órgão colegiado, o COMITRATE-MG.

4.2.1 Iniciativas Estaduais: O COMITRATE-MG

O COMITRATE-MG substituiu o Comitê Interinstitucional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas de Minas Gerais. Seu objetivo é o de

> [D]esenvolver, implantar, executar, subsidiar, monitorar e avaliar as políticas públicas afetas a tais agendas em todo o Estado, em consonância com os tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário, bem como das políticas nacionais correlatas (DECRETO 46849, de 2015).

Como relatado, o principal desdobramento estadual no âmbito da temática da migração foi a criação do COMITRATE-MG. A junção dos temas de atenção ao migrante, refugiado e apátrida, de enfrentamento do tráfico de pessoas e de erradicação do trabalho escravo no Comitê segue a compreensão estadual sobre a importância de agir no reconhecimento dos direitos humanos dos nacionais e dos estrangeiros. É esta divisão ainda que norteia as Câmaras Técnicas (CTs) do comitê.

Conforme o Decreto Estadual nº 46.849 de 2015, a estrutura do Comitê é paritária, composta por 28 membros, divididos entre o setor público e a sociedade civil. Eles possuem mandato de dois anos, renovável por mais dois. No entanto, com a reforma administrativa realizada em 2019, as representações das secretarias e

subsecretarias diminuíram de 21 para 12, pois houve modificações e junções de várias pastas, sintetizando, por exemplo, a agenda desenvolvimento social (ALMG, 2019; LEI 23304, de 2019). Embora tenha havido tal mudança, a estrutura do COMITRATE não se modificou.

A equipe técnica responsável pela pauta optou pelo retorno das atividades sem modificações no decreto, mantendo-se a relação entre os membros do Comitê. Conforme relatado:

> Com a reforma administrativa, tinha que mudar inclusive o COMITRATE, porque algumas secretarias acabaram, algumas foram juntadas [...] E com isso a gente tentou fazer a alteração dessa proposta, só que o caminho para a tramitação do decreto, a falta de indicação de alguns órgãos ou o não desejo acabou levando um tempo. Então, para evitar que travassem as atividades, nós decidimos enquanto estratégia, tendo em vista que o COMITRATE é um comitê consultivo – ele não é deliberativo –, que mesmo com esta estrutura precária, nós retornarmos às reuniões (Entrevistado SEDESE).

A estratégia de voltar às atividades sem alterar a estrutura do COMITRATE-MG foi pensada em função da urgência de ações e da necessidade de manutenção da integração dos principais atores envolvidos no acolhimento. Frente à orientação de conhecer e conectar os principais atores no processo de acolhimento há, além dos conselheiros, atores convidados que participam do Comitê e possuem direito à voz. Assim é com a sociedade civil organizada - membro do mandato anterior ou não -, e com as agências e organizações internacionais: a ACNUR, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a OIT. A liberdade de participação desses atores é uma maneira de dar fluidez às discussões necessárias, a despeito da limitação temporal dos mandatos, o que poderia ocasionar entraves decisórios (Entrevistado SEDESE).

Por outro lado, o Comitê tem alguns problemas limitadores a nível normativo. Apesar das reformas do estado, sua estrutura segue o seu decreto de criação, mantendo ainda a composição de membros de mandato anterior. Como norma do comitê, os mandatos são de dois anos sendo prorrogável uma vez em igual período, prazo que se expirou ainda em governo anterior. A retomada das atividades conta com as partes interessadas, mas abrem lacunas de representatividade: diante à junção e ausência de interesses de algumas secretarias que faziam parte do decreto anterior compõem o COMITRATE-MG, gera-se uma disparidade com a sociedade

civil proposta. Ademais, não há clareza quanto às regras de deliberação do Comitê com relação à composição dos conselheiros (Entrevistado SEDESE).

A possibilidade de minimizar problemas institucionais seria dada pela criação de um Grupo de Trabalho dentro do Comitê para o planejamento de modificações a serem feitas pensadas na reforma, construção de um novo plano e novo chamamento para a sociedade civil. Apesar do número ilimitado de membros da sociedade civil com possíveis assentos neste novo mandado, é relatado que é pouca disputa de influência, grupo mais caracterizado por sua boa contribuição (Entrevistado SEDESE).

Ademais, diante da percepção da inserção da pauta da migração internacional no estado, reitera-se que o Comitê passou ser um canal de comunicação e articulação de ações.

> E o que tem sido discutido pelo COMITRATE? A interiorização de venezuelanos, casos de trabalho escravo e tráfico de pessoas, e encaminhamento – encaminhamento não só em reunião como em articulação. Então o COMITRATE hoje é uma grande arena de articulação, divulgação entre órgãos que estão atentos a esta pauta, e de compartilhamento de conhecimentos. Para quê? Para tornar as ações de cada órgão mais ágeis e mais bem informadas (...) (Entrevistado SEDESE).

Assim, por parte do gestor entrevistado há uma avaliação positiva dos desdobramentos e ações dos atores que compõem a arena onde cada um se responsabiliza por ações e encaminhamentos. No entanto, é ressaltada a necessidade de institucionalização da equipe, explicitação das atribuições da função que o COMITRATE-MG executa, além do aumento de recursos para o enfrentamento da agenda (Entrevistado SEDESE).

A falta de interesse político para a criação de política local, a ausência de recursos para a execução de atividades do COMITRATE-MG, a descontinuidade entre um governo e outro e o desenho institucional estadual na questão da migração levaram à opção pela coordenação e à delegação das práticas concretas do acolhimento à sociedade civil. Esta permanece protagonizando o atendimento aos imigrantes no território. Entretanto seja por demanda crescente no território, seja por alguma pressão da sociedade civil, observa-se o reconhecimento por parte do estado da necessidade de estar em diálogo com os principais executores de ações para imigrantes no território. Por isso, a fim de compreender a dinâmica entre esses

dois atores fundamentais, no próximo capítulo serão abordadas as principais ações realizadas pelas OSCs e a percepção delas acercada atuação do estado.

4.3. Iniciativas da Sociedade Civil Organizada: Práticas de Acolhimento ao Imigrante Internacional em Minas Gerais

Entre 2013 e 2014 começou o desenvolvimento das articulações entre sociedade civil e academia, direcionadas ao atendimento e acolhimento de imigrantes no estado mineiro. Exemplos disso é a criação do Centro Zanmi, do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) e as iniciativas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas). Na PUC - Minas as ações se iniciaram através do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão: Direitos Sociais e Migração e do Grupo de Estudos Distribuição Espacial da População (GEDEP), que buscava localizar os imigrantes para conscientizá-los sobre os seus direitos, por meio da criação de uma cartilha bilíngue para acesso a serviços, para capacitá-los quanto aos direitos dos imigrantes, e para sensibilizar a rede de assistência social onde os haitianos se encontravam (Entrevistado PUC Minas).

Com o passar do tempo, o número de atores envolvidos foi crescendo, e eles foram obtendo interlocuções a nível nacional e realizando ações de acolhimento para distintas nacionalidades. Essa ampliação foi importante para o desempenho em outros contextos críticos como aquele verificado no programa de interiorização venezuelana realizado através da Operação Acolhida (FERNANDES; CASTRO, 2018).

Com a demanda do governo federal e a articulação da ACNUR, OSCs e outros atores institucionais criaram uma rede no estado para a acolhida dos migrantes e refugiados Venezuelanos em 2018, conhecida como Acolhe Minas. O programa conta com o apoio logístico do Exército brasileiro e até setembro de 2020 recebeu 2.518 imigrantes no estado mineiro (OIM; MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020). O SJMR, por apresentar um escritório em Roraima, estado no qual cotidianamente há grande fluxo de entrada de venezuelanos, e por salientar o interesse direto na recepção no estado mineiro, auxiliou na formação da rede em Minas (FERNANDES; CASTRO, 2018).

Tal rede é composta pelos seguintes atores:

> SJMR, ACNUR, Arquidiocese de Belo Horizonte, Providens Ação Social Arquidiocesana de Belo Horizonte, Cáritas Regional Minas Gerais, PUC-Minas, Instituto Felix Guatarri, Rede Filhas de Jesus, NAASP, Cio da Terra, Colégio Loyola, FAJE, Colégio Santo Agostinho, Colégio Marista, Escola Superior Dom Hélder, Paróquia Nossa Senhora da Boa Viagem, CEFET, Defensoria Pública, além de profissionais e refugiados venezuelanos que já residem na cidade, estudantes e profissionais que atuam na área da saúde e assistência social (Entrevistado SJMR).

Entre as instituições partes foram definidos grupos de trabalho que teriam o modus operandi dado a partir da linha de atuação que cada instituição já exercia. Dessa maneira, constituíram-se três frentes principais: 1) o abrigamento, 2) a integração dos imigrantes e 3) a inserção laboral. A primeira consiste no encaminhamento de imigrantes voluntários a moradias temporárias. Duas delas estão localizadas em Belo Horizonte e uma em Montes Claros. Na segunda forma de atuação, a integração ocorre por meio do ensino de português. Por fim, a inserção laboral advém da identificação de competências ocupacionais do grupo imigrante, da realização de campanhas junto a empresários, e do acompanhamento da relação laboral (FERNANDES; CASTRO, 2018).

É neste cenário que as consultas informais foram realizadas. Como resultado foi identificado 10 organizações da sociedade civil que proporcionam atenção a migrantes e refugiados no Estado de Minas Gerais (quadro 4):

Quadro 4 – Resumo das Ações Desenvolvidas pela Sociedade Civil e Outros Atores Institucionais Consultados

Nome do grupo ou associação	Atividades desenvolvidas	Abrangência de ação	Número e nacionalidade das pessoas atendidas
Agência Humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia (ADRA)	Através do projeto Swan realiza ações de interiorização de imigrantes cadastrados em Boa Vista (RR) na Operação Acolhida. A interiorização é feita após encaminhamento de emprego. A partir destes é realizado o suporte através do deslocamento do imigrante, concessão de um auxílio aluguel por três meses, acompanhamento com as empresas, apresentação dos equipamentos públicos onde o imigrante irá residir.	Belo Horizonte, Contagem e Uberlândia (através de ações localizadas).	19 famílias, totalizando 70 pessoas. Exclusivamente venezuelanos.
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET MINAS)*	Oferta aulas de Português como Língua de Acolhimento e de Cultura Brasileira (PLAC). Contam ainda com ”PLACuinho”, onde pais podem deixar seus filhos com uma turma de pedagogos voluntários para acessar as aulas.	Belo horizonte e Contagem (as aulas são oferecidas no próprio campus).	Em média 250 alunos. Majoritariamente haitianos. Atendendo ainda venezuelanos, sírios, peruanos, colombianos e outros.
Clínica de Enfrentamento ao Trabalho Escravo – Universidade Federal de Uberlândia*	Como grupo de pesquisa e extensão a clínica, identifica possíveis ações em condições de trabalho análogo à escravidão dando encaminhamentos como informações sobre acesso a direitos.	Uberlândia	Não apresenta números. Menciona atendimentos a haitianos e Venezuelanos.
Coletivo Cio da Terra	Com o propósito de fortalecer a autoestima autonomia de mulheres migrantes, atua de maneira autogestionada. Promove o fortalecimento e geração de renda de imigrantes artesãos através de cursos e feiras, oferta de atividades culturais, ensino do português, formação sociopolítica em palestras e rodas de conversa e atendimento socioassistencial.	Belo Horizonte	20 integrantes do coletivo, 41 atendidas no curso de português e 90 famílias em média atendidas na pandemia. Não menciona nacionalidades. .
Cruz Vermelha	Através do programa de interiorização, o Operação Acolhida realiza a interiorização de imigrantes. As ações contam ainda com psicólogos, assistente sociais, pedagogos, encaminhamento a casas de família.	Região Metropolitana de Belo Horizonte, Governador Valadares, Montes Claros.	Encaminham 03 processos de interiorização: em média de 10 a15 famílias, de 02 a 06 pessoas cada. Exclusivamente venezuelanos.

Instituto Metodista Izabela Hendrix	Promove o atendimento a demandas voltadas ao direito do trabalho em relação aos imigrantes por meio de ajuizamento de ação. Realiza ainda ações de conscientização sobre a legislação trabalhista no país e orientações para o mercado de trabalho.	Belo Horizonte e Contagem	Haitianos e bolivianos
PUC Minas	Ações de pesquisa e extensão através do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão: Direitos Sociais e Migração e do Grupo de Estudos Distribuição Espacial da População (GEDEP). Nestes já foram realizadas ações de orientação a imigrantes, capacitação à profissionais técnicos de equipamentos públicos em locais onde há maior abrangência de imigrantes. Há ainda parcerias a ações municipais como a sensibilização em escolas de Contagem através do programa Escola Sem Fronteiras, feito pela prefeitura de Contagem. A universidade também faz parte da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, acordo de cooperação com a ACNUR no qual há a promoção dentro do ensino, pesquisa e extensão universitária da questão do refúgio. Neste sentido há ainda o apoio a refugiados que se tornam prioridade em atendimentos nas clínicas universitárias (ACNUR, 2020a).	Região Metropolitana de Belo Horizonte	Na conversa não há menção a números. Já atenderam americanos, franceses, congoleses, haitianos, sírios, guineense, venezuelanos e outras nacionalidades.
Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)	Com atuação a nível nacional, desenvolve ações de acolhimento, acompanhamento sociofamiliar e psicológico, assistência jurídica e social, curso de português e cultura brasileira, formação e capacitação profissional, inserção laboral, programas de interiorização, programas de reassentamento, atividades pastorais, promoção comunitária registro e regularização migratória.	Minas Gerais. Atendimento mais centralizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte e Montes Claros.	3.690 imigrantes em 2019. Estes, majoritariamente haitianos (70,9%), Venezuelanos (11,5%), Colombianos (5%), Bolivianos (2%) e cubanos (0,9%) (ACNUR; SJMR, 2020).
Trabalho de Apoio e Assistência aos Refugiados (TAARE)	Aulas de PLAc, atendimento e criação de guia de apoio para imigrantes e refugiados, ações assistencialistas, realização de oficinas, palestras e entrevistas de conscientização, ações de tradução e interpretação.	Uberlândia	Média de 300 imigrantes já atendidos pela associação dentre eles: Afegãos, Afeganistão, beninense, bolivianos, Burquinense,

			Belizenho, de Cubanos, Haitianos, Iraquianos, Libaneses, Paquistaneses, Senegaleses, Sírios e Venezuelanos.

Fonte: elaboração do autor baseado nas consultas realizadas.

Embora o CEFET Minas e a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) não sejam considerados como parte da sociedade civil, mas sim do Estado, por se tratar de uma universidade pública, opta-se pela manutenção na lista tendo em vista sua importância de atuação e articulação na rede de acolhimento. Ressalta-se ainda que para além da lista entrevistada, houve ainda contato com a Providens - Ação Social Arquidiocesana, porém sem retorno.

Nestes, o destaque de atendimento e histórico de atuação é dado ao SJMR, ator presente no estado por mais tempo. Como apontado no capítulo anterior, as principais ações de acolhimento no Estado ocorrem a partir do então Centro Zanmi e, por isso, também concentra as ações e atuação em rede tanto a nível local quanto nacional com as suas demais sedes em Brasília, Boa Vista Manaus e Porto Alegre (SJMR, 2020).

Reconhece-se ainda a incidência da atuação em rede da associação, uma vez mencionado por 06 dos contactados, ou seja, todos aqueles atuantes na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Este, somado à PUC Minas, passam a ter uma incidência maior, que possui uma atuação visando o protagonismo e autonomia do imigrante.

Conforme relatado pelo Entrevistado PUC Minas, houve sempre este diálogo entre organizações da sociedade civil (OSCs) e universidades como uma forma de mobilização e sensibilização sobre a situação da mobilidade humana no estado. Este, idealizado com universidades parceiras, gerou o Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais (OBMinas), criado em 2017. O observatório conta com o apoio da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Vale do Rio Doce (UNIVALE), o Instituto Izabela Hendrix, o Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH), a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), a ACNUR, OIM, o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o SJMR (OBMINAS, 2019).

A atuação em rede e mobilização destes atores foi fundamental dado o contexto da interiorização venezuelana. Realizadas pelo governo federal em parceria com a ACNUR, houve a convocação da atuação destes atores a partir das práticas e experiências de acolhimento em minas. Como analisa o Entrevistado PUC Minas foi fundamental a intervenção da agência internacional para a realização de uma ação estruturada, pois até então o governo federal estaria realizando as ações de maneira inapropriada. Para as ações de interiorização então, o convite foi direcionado aos

principais atores que já possuem a prática de acolhimento no estado, embora sem a ajuda do governo mineiro.

> Como o poder público não estava apoiando muito, os organismos internacionais começaram a apoiar, porque lá (em Manaus) é o local de chegada né? Dos refugiados e dos imigrantes (...). O Serviço Jesuíta inclusive tem um escritório lá. E a ACNUR começou então junto como Serviço Jesuíta, com o Ministério (da defesa) (...) o exército e tal começaram essa estratégia de interiorização, foi uma estratégia do governo na verdade (...). Então aí começaram com essa questão primeiro fazendo de forma inapropriada, simplesmente mandando para os lugares, foi quando houve essa intervenção dos mecanismos internacionais: "não, se temos que mandar então vamos mandar de forma organizada", fazendo contato com os estados (...) **em cada estado tem instituições, têm universidades tem pesquisadores que já desenvolvem trabalho com migrantes e refugiados então esses organismo fizeram contato com essas instituições né?** E com as universidades no sentido de se somarem a este processo da Rede Acolhe Minas para organizar minimamente este processo de interiorização. Aí começaram esse processo e aí várias cidades, Canoas, São Paulo que tem a Missão Paz e tem uma organização muito mais eficiente e que tem uma política de migração também começou e isso foi crescendo. E Minas Gerais não tinha nada. Em 2018 nós fomos desafiados aí pelo ACNUR com quem nós tínhamos mais contato a fazer parte desse processo também. Então assim, todos os estados estão acolhendo, fazendo parte desta rede, Minas Gerais não vai fazer parte? Como que é isso? (Entrevistado PUC Minas, grifo nosso)

Observa-se ainda que na medida em que mais associações passam a trabalhar com o acolhimento em minas, há a integração e presença da rede seja para discussão temática, seja para somar esforços com a atuação de integração social da mobilidade humana. Como é o caso da Cruz Vermelha e ADRA. Ambos os atores trabalham na interiorização, embora de maneiras distintas. No primeiro, há o acompanhamento integral feito desde Manaus, e a partir do interesse voluntário do migrante, há o encaminhamento por casas de famílias que acolhem imigrantes. Já no segundo, destaca-se que a interiorização é realizada somente após a contratação laboral no território. Com a chegada dos novos atores é relatada a importância do diálogo entre as associações para auxiliar nas correspondências e compartilhamento de boas práticas para a proteção ao imigrante:

> Ainda é um trabalho recente que a Cruz Vermelha assumiu com os imigrantes. (..) Então a nossa comunicação é pouca ainda em termos de ter números, mas o nosso contato e a nossa relação é muito saudável para as próximas interiorizações que irão acontecer também (Entrevistado Cruz Vermelha).

> Cada um vive a experiência de determinada forma, e a gente trocando essas experiências acaba por dar uma qualidade de vida e de estadia, de passagem para esse sujeito social que chega ao Brasil para outra realidade para que ele seja interiorizado com qualidade, com respeito, com responsabilidade (Entrevistado Cruz Vermelha).

De maneira semelhante, é relatada a importância da rede como fundamental para este acolhimento:

> Eu faço um pouco esse elo assim, de ligação, e aí recebo as demandas, identifico e passo... Eu não tenho condições de acompanhar tudo, mas a gente faz de tudo, um pouco essa articulação e felizmente tem pessoas que estão acompanhando. Aí nós vamos acompanhando esses grupos e repassando as demandas para essas pessoas, para esses projetos que estão dispostos a colaborar e que estão desenvolvendo ações concretas a estes imigrantes. Mesmo nesse período agora de pandemia (Entrevistado PUC Minas).
>
> A nossa busca (...), é assim, como não tem políticas públicas, como estado não assume, como prefeituras também não assumem, é a gente somar esforços da sociedade civil mesmo, nesse sentido. Então assim, toda instituição que nos procuram: 'olha queremos colaborar, podemos ajudar' nós estamos aceitando (...) e elas se juntam a nós (Entrevistado PUC Minas).

Para além desta rede identificada com atuação majoritariamente na região metropolitana, observa-se uma ação de maneira paralela em Uberlândia. O principal ator identificado, o Trabalho de Apoio e Assistência aos Refugiados (TAARE), realiza uma ação ampla e nasce da identificação de haitianos em situação de trabalho escravo no município (Entrevistado TAARE).

Este, conta com parceiros principais acessórias e clínicas da Universidade Federal de Uberlândia, e possui dilemas de ação próprias da localidade. O entrevistado do TAARE menciona a importância de casos emergenciais, dado o relato do encaminhamento da etnia Warao no município, como a oportunidade de sensibilização dos equipamentos pública, gerando a oportunidade de parcerias e criação de redes de acolhimento. De maneira semelhante, Entrevistado CETE UFU identifica a importância das articulações da rede, trocas de experiências e procedimentos realizados pelos demais atores, mas respeitando a adaptação às realidades locais.

> Agora o Estado não, o Estado de Minas Gerais em termos de capital já vem agindo, no interior não era algo dentro da rota, e não quer dizer também que a nossa realidade aqui vai ser a mesma da capital, de Belo Horizonte, então

> vocês aí em BH têm a experiência de vocês de uma forma, talvez seja a nossa mesma experiência, mas talvez não, então ficou bastante claro, nós vamos precisar de ajuda, de incorporação de tudo que já foi feito aí, mas nós temos que adaptar para as nossa realidades (Entrevistado CETE UFU)

No que se refere à própria dinâmica do estado mineiro, observa-se que o histórico deste relacionamento e pressão política é muitas vezes caracterizado pela ausência de abertura no estado mineiro com relação às demandas, sobretudo no período do esfacelamento do COMITRATE.

De encontro à dificuldade de relacionamentos com o estado na época de esfacelamento do COMITRATE, a PUC Minas, SJMR, e Instituto Gregorio Baremblitt começaram articulações na tentativa de se criar um ambiente aberto, sem atuação do estado, para discussão de políticas públicas, reconhecido como o Fórum Estadual das Migrações. Como proposta de interlocução dos principais atores integrados sobre a mobilidade humana, houve um encontro pensando realizado em dezembro de 2018. Em parceira com a Defensoria Pública da União (DPU), o grupo no momento da entrevista estava planejando outra reunião pensada na importância de se ter políticas voltadas à educação e sobre o impacto da pandemia nos imigrantes no território (Entrevistado Fórum das Migrações).

Reconhece-se a presença da atuação de alguns atores na importância de incidência política:

> O nosso trabalho tem sido de pressionar o poder público a desenvolver ou ajudar a formular políticas públicas de atendimento a migrantes. Não pode ser só dever de a sociedade civil fazer isso, como tem sido (entrevistado PUC Minas).

De modo geral, a percepção apresentada pelos consultados que veementes reconhecem a precariedade do Estado além da importância de políticas públicas direcionadas à atenção do imigrante a nível local:

> Como Minas não era território e agora as organizações trouxeram, interiorizaram, isso vai trazer qual consequência? Vai trazer uma migração espontânea para Minas, porque essas famílias que vieram conhecem outras famílias e uma vai puxando a outra, então nós vamos ter muito mais migrantes na cidade de Belo Horizonte, nas cidades da Grande BH, no Triângulo Mineiro, Juiz de Fora... Isso é uma consequência, com esse aumento da população o Estado vai começar a ser demandado por políticas, se ele realmente der continuidade. Agora, se ele realmente assumir e se preparar para receber, acho que Minas pode fazer como São Paulo, que é reconhecido como o melhor Estado para receber migrantes.

> (...) **Minas se quiser acolher bem esses migrantes e dar uma resposta positiva, ele tem que continuar o trabalho, começar esse trabalho do plano, melhorando os sistemas, se ele realmente pegar e realizar nós teremos uma boa resposta, mas depende da posição do Estado se ele vai manter ou não. A princípio eu posso falar que eles sinalizaram o interesse em atuar em políticas para migração,** é isso que eu acho que todos as outras organizações vão te responder, eles estão sinalizando que eles querem fazer o trabalho, mas está começando, como será eu não sei, só o tempo vai dizer (Entrevistado ADRA).

> Quando se trata do setor público existe duas características bem delimitadas que devem ser consideradas. Existem as ações governamentais pensadas aí dentro das políticas públicas e as ações políticas. São voltadas para aquele determinado modelo que assume nas eleições e tem as suas ações de acordo com a suas ideologias e com a sua missão que foi eleita nas urnas. Nessas duas visões: nas ações governamentais a gente sempre busca a política de assistência, a política de saúde, a política de educação, previdência social que tem dado o devido respaldo para a gente de acordo com o que eles conseguem atender. Eu estaria mentindo falando que a assistência hoje está conseguindo cumprir 100% do papel dela. Não, não consegue cumprir nem para o próprio brasileiro, quanto mais quando um imigrante chega ou refugiado. Mas o mínimo social a gente sabe que está sendo feito: o cadastramento dessas famílias no CRAS, acompanhamento no PAEP, CREAS, (...) então nesse sentido eu acho que o governo tem sido efetivo, seja no nível municipal ou estadual. **Agora no sentido de interiorização de fato, de existir uma política, que funcionasse não só no papel mas na prática de criar uma casa de passagem que de fato funcionasse não somente temporariamente, mas fixa, tivesse um serviço permanente, eu acho que isso falta ser construído inclusive com ajuda do terceiro setor e iniciativa privada, não vejo problema que isso ocorra, sabe? Nesse sentido eu acho que vai mais para ações políticas do que ações governamentais** (...) E hoje a gente se esbarra na questão política (Entrevistado Cruz Vermelha).

Com a retomada das atividades do COMITRATE e da Secretaria de Desenvolvimento Social, reconhece-se ainda a importância desta articulação, ainda que mais relacionada a ações de caráter emergencial.

> Apesar disso, nós buscando sempre nos envolver nas ações promovidas pelo estado. Em Minas Gerais o SJMR compõe o COMITRATE (Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo), como forma de garantir ações urgentes para atender à demanda de migrantes e refugiados que têm chegado ao estado, cada vez em maiores números (ENTREVISTADO SJMR).

Mas é ressaltado que são necessários certos avanços, sobretudo em termos de políticas públicas:

> Existe o COMITRATE, e acho que é um avanço ter este comitê e debater estes assuntos e tal só que eu acho que ainda tem muito que avançar sabe? Eu acho que enquanto a gente não tiver realmente uma política estadual voltada para atenção a migrante, e aí que considere obviamente recorte de gênero, recorte de classe, recorte de raça que seja uma política intersetorial e ao mesmo tempo em que leve em conta a interseccionalidade acho que a gente ainda vai ficar naquela lógica de apagar fogo, sabe? Acho que é importante, acho que essa atuação em rede é fundamental, e acho que a gente enquanto CIO da terra e todo mundo da sociedade civil só funciona atuando assim porque a gente também não tem muitos recursos né? Mas eu acho que o caminho é a gente ter uma política mesmo sabe? Uma política que seja, sei lá, pela lei, igual são Paulo é uma referência... E é uma coisa que a gente cobra assim. A gente sempre bate na tecla de que é necessário ter no município de Belo Horizonte e ter uma no Estado (Entrevistado Cio da Terra).

Mas de modo geral, há uma expectativa com relação à retomada do COMITRATE-MG, ressaltando sempre a importância da atuação da Sociedade Civil neste processo

> Estão com abertura, mas eles estão no início de começar a pensar em uma política que uma das ações do COMITRATE é a elaboração do plano estadual de Migrações (...) a gente sabe que se não tiver lei, se não tiver decreto, se não tiver políticas para serem institucionalizadas, ela precisam de lei, então assim, tem que começar por aí mesmo, porque senão não vai ter algo que vai fazer com que as políticas públicas realmente vão dar atenção a essa temática de migração, não tem como. A elaboração de um plano estadual é a base para você começar o trabalho, ver quais secretarias, ver como vai ser essa interface, como que cada vai se relacionar, responsabilidade de quem vai fazer o que, então é importante, é importante que a sociedade civil participe, porque a sociedade civil que consegue trazer mais essa demanda para ajudar o Estado a fazer essa leitura e organizar isso, a gente leva a demanda e o Estado faz a leitura e organiza isso dentro de políticas públicas (Entrevistado ADRA).

> Entendemos que é importante participar desse espaço nesse sentido de entender assim que o estado precisa desenvolver, e até de a gente participar qual que é a do Estado e como que a gente pode contribuir para realmente ocupar esse espaço e ver como que a gente pode levar esses conhecimentos e tentar ajudar a pensar mesmo essa pauta (entrevistado PUC Minas).

Neste aspecto é ressaltado ainda sugestões como a criação de abrigos, de maneira articulada com a sociedade civil, ações de sensibilização da sociedade em geral quanto ao tema e a importância de ações coordenadas tanto com a sociedade civil, mas ainda com demais entes federativos.

Nota-se que a gestão da mobilidade humana, pensada nos critérios apresentados por Alexander (2003), há a presença da 'não política' no qual a responsabilidade do acolhimento de imigrantes no território mineiro foi costurada a

partir da gestão da sociedade civil apresentada. O histórico de atuação permitiu tanto o acolhimento de maneira emergencial, como influi na gestão dos corpos através do exemplo do Acolhe Minas.

Estas características são recorrentes no contexto brasileiro no qual historicamente na agenda migratória coube a sociedade civil o acolhimento às imigrantes (AMRITH, 2015). É reconhecido o acolhimento a partir de organizações de caráter religioso e recentemente organizações específicas de e para imigrantes, universidades através de campos de estudos direcionados ao tema, mas ainda através de ações de extensão (PATARRA; FERNANDES, 2011).

Quanto à possibilidade da construção de um plano para as migrações e sugestão para a criação de políticas públicas, observa-se ainda a defesa da continuidade de ações da sociedade civil, seja como elemento parceiro ou executor, atribuindo uma visão funcionalista da própria sociedade civil em manter sua expertise no acolhimento e assistência.

No entanto, considera-se saudável a manutenção deste diálogo através do COMITRATE, pois deverá ser a partir desta capacidade de organização que será capaz de influir na possibilidade da criação de alguma política pública. Ambiente caracterizado ainda pelo entrevistado SEDESE como um ambiente de uma visão não competitiva tendo em vista a própria característica do comitê atual de ser apenas consultivo.

Neste relacionamento entre governo estadual e sociedade civil, destaca-se ainda como um ator interveniente à ACNUR. A agência internacional é mencionada como parceira de 06 dos consultados. Ela é ainda reconhecida por sua tradição em recorrer à OSCs locais para serem implementadoras da proteção aos refugiados e por cumprir sua função a largo prazo e buscar o repatriamento,integração local e reassentamento (PERIN, 2014).

No contexto mineiro é mencionado o suporte ao programa de interiorização. Ademais, como menciona Miranda (2020) em entrevista ao ACNUR, apesar de não custear nenhuma associação diretamente a agência mantém forte relacionamento com o SJMR no qual há indícios de uma possível formalização de maneira semelhante a centros de referência já subsidiados no país (MIRANDA, 2020).

A presença da agência e demais organismos internacionais no COMITRATE é ainda considerada estratégica diante de sugestões técnicas, baseado no princípio

de não intervenção dos estados, além dar respaldo as ações do governo criando possibilidades de investimentos futuros (ENTREVISTADO SEDESE).

5. CONCLUSÃO

Esta monografia teve como objetivo verificar como se dá acolhimento de imigrantes no estado de Minas Gerais pela iniciativa estadual e pela sociedade civil a partir da dinâmica institucional brasileira. Para cumpri-lo, buscou-se a revisão da literatura brasileira, análises documentais além de conversas informais com gestores públicos do governo do estado de minas e principais atores da sociedade civil que atuam na área das migrações no estado.

O estudo permitiu analisar os arranjos construídos a nível federal e observar de que maneira o estado mineiro está inserido neste contexto, dando luz aos resultados encontrados. Após o desenvolvimento deste trabalho é possível apontar algumas conclusões sobre o tema abordado.

Apesar dos avanços na nova Lei de Migração, como o reconhecimento de direitos aos imigrantes, observa-se a ausência de ações de coordenação tanto a nível federal quanto em ações inter federativas. No nível organizacional, não há intenção de se criar um órgão único responsável pela política de migração no âmbito federal. Também não há presença ativa dos Ministérios responsáveis pelas políticas sociais brasileiras - como saúde, educação e assistência social - nas arenas de decisões das ações migratórias (OTERO, 2017). Em termos inter federativos, não há uma política estruturada de acolhimento dos imigrantes prevendo a colaboração de estados e municípios.

Propostas e medidas no âmbito da política de Assistência Social demonstram a importância de se priorizar a atenção aos serviços para o atendimento a migrantes, sobretudo os indivíduos em Vulnerabilidade social. Porém, como observado, ainda que a política seja atribuída há três entes federativos, há a necessidade de incentivos para que não haja a duplicidade ou omissões nestes atendimentos, sobretudo quando existem demandas emergenciais.

Ademais, é de suma importância que esta ação estruturada na execução da política envolva a inclusão social, cultural, o idioma e o conhecimento dos executores das políticas públicas sobre os direitos do migrante e refugiado a fim de se evitar riscos da violação de direitos (LUSSI, 2015).

Ações mais recentes, como a Operação Acolhida, evidenciam reações emergenciais diante da necessidade do ordenamento de fronteira. E como mencionado, as intervenções passam a se estruturar muito a partir da pressão de agências internacionais. Ainda assim, observa-se a manutenção da visão da migração internacional como fator de segurança nacional, mantendo a responsabilidade do programa no Ministério da Defesa. Exprime ainda a omissão do diálogo e incentivos para ações coordenadas inter federativas, caracterizada, sobretudo pela ausência de recursos para fazer parte do processo de interiorização.

Utilizando as palavras de Otero (2017)

> [E]sta é uma grave deficiência do arranjo institucional brasileiro pois, como lembram Medina et al (2009), ainda que não participem do desenho da política migratória, os governos subnacionais serão responsáveis em última instância por gerenciar a integração dos migrantes e, portanto, arcarão com o ônus de decisões mal formuladas na esfera federal (OTERO, 2017, p.105).

Este fardo é mantido no caso de Minas Gerais em que entre hiatos governamentais desenvolve a agenda migratória de maneira marginal. A nível estadual observa-se que no governo anterior havia um núcleo de atendimento a migrantes, como também se buscou criar uma instância consultiva, iniciando a discussão do tema migratório no Estado junto à OSCs, o COMITRATE, criado em 2015. Ainda assim, observam-se fragilidades no que se refere a seu hiato entre governos – que deixou a pasta parada em 2018 e 2019 -, além da ausência de incentivos à participação da Operação Acolhida.

Ademais, a retomada da agenda no governo atual e o retorno das ações no COMITRATE desde 2019 possuem algumas lacunas: uma estrutura normativa desatualizada, com brechas acerca de sua composição e paridade junto à sociedade civil, além do seu caráter consultivo e não decisório. Ademais não há a institucionalização de uma equipe técnica, ou designação de funções de fato dentro do comitê.

O que se evidencia é o desenvolvimento da mobilização de maneira dependente de dedicações pessoais, que deriva a descontinuidade quanto há a saída de gestores (MIRANDA, 2020).Estes fatores justificam a própria resposta estatal em responsabilizar as competências de uma política migratória à esfera

federal, além de reconhecer as ações de atendimento a imigrantes pertencerem à sociedade civil e atores institucionais como universidades.

Como evidenciado nas consultas informais realizadas, há uma rede de atores no estado mineiro que articulada tanto a nível local como a nível federal mantém e recorrem à tradição de abrigamento, acolhimento e até mesmo ações de sensibilização e *advocacy* perante os órgãos públicos sobre a pauta.

Aos moldes da tipologia de Alexander (2003) para as respostas subnacionais aos imigrantes o governo mineiro está melhor enquadrado na visão "não política" na qual há a o reconhecimento da existência do migrante no território mas sua presença é ignorada uma vez que se ausenta de políticas públicas para a população migrante. Assim, a atribuição de ações da sociedade civil, presente em todo momento na integração destas pessoas.

Caso haja interesse político, acredita-se que a consolidação de instâncias de participação, como o COMITRATE, cria a possibilidade de uma reação do estado de maneira mais eficiente: conhecendo as dores de quem já executa estas ações. E a primeira resposta seria de fato o maior fortalecimento da instância. No entanto, na medida em que se mantém a sociedade civil a cargo do acolhimento e assistência aos imigrantes, amplia-se o desincentivo da partilha destas responsabilizações.

Contempla-se a discussão a presença das agências internacionais. Estas ao possuírem respaldo técnico e acrescerem a influência na questão migratória no país podem ser observadas como atores intervenientes. Para as OSCs tornam-se apoiadores de ações em seu amplo sentido: atuação em rede, financiamento de ações entre outros. No âmbito do COMITRATE, a presença destas agências como convidadas influi no respaldo técnico dando reconhecimento da existência do comitê. Não obstante caberia aprofundar a importância do seu papel protagonizado em futuras investigações.

Atenta-se ainda que no cenário atual no contexto de pandemia escancara o aumento da vulnerabilidade social da população migrante evidenciando necessidade de maior atenção ao caso (BAENINGER; FERNANDES, 2020), sobretudo sob respostas governamentais. A ausência de ações estruturadas e articuladas por parte do governo pode gerar a fragilidade, e uma possível violação aos direitos fundamentais básicos. Utilizando as palavras de Lussi (2015) "não existe igualdade em contextos de pluralidade sociocultural" (p.136) e neste sentido, há a necessidade de uma ação estruturada pensada levando em consideração o protagonismo dos

imigrantes, e as diferenças do próprio território mineiro é cada vez mais latente. Neste ínterim, observa-se de maneira latente que as categorias legais burocráticas , também previstas por Koser (2007) passam a perder certo sentido na prática, em que há a combinação diante da complexidade do fenômeno.

Ao final, cabe apontar que as reflexões propostas na construção deste trabalho estimulem a realização de pesquisas futuras que envolvam escopos melhores elaborados a respeito do arranjo da política migratória no país. A começar por estudos de caso em mais estados brasileiros que também possuam alguma presença significativa de imigrantes. Incentiva-se ainda o olhar pela dinâmica de atores que influenciam neste arranjo subnacional, sobretudo a sociedade civil e agências internacionais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Michael. **Local policies toward migrants as an expression of Host – Strangerrelations**: a proposedtypology. Journal of Ethnic and Migration Studies,vol 29:3, pp. 411-430,RoutledgeLondon,2003.

ALTO COMISSIONÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNURa). **Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. Brasília, 2020. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/ acesso em 31 out. 2020.

ALTO COMISSIONÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNURb). **Refugiados.** Brasília, 2020. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/ , acesso em 06 jan. 2020.

ALTO COMISSIONÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR); SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS (SJMR). **GEORREFERENCIAMENTO DE PESSOAS ATENDIDAS EM 2019 PELO SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS EM MINAS GERAIS.** São Paulo, 2020. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/06/UrbanRefugeeMap_SJMR_19062020_baixa.pdf acesso em 31 out 2020.

AMRITH, Megha. **Pathways to urban citizenship for low-income migrants in São Paulo**. Citizenship Studies Journal, Detroit (EUA), v. 19, pp. 649-663, 2015.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados, Rio de Janeiro , v. 53, n. 3, p. 587-620,2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 out. 2020.

ARRETCHE, Marta. **Método de Constituição das Instâncias Decisórias. Federalismo.** Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia (org). REFORMA POLÍTICA NO BRASIL – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. P.123-127

ARRETCHE, Marta. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, junho 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso . Acesso em 03 out de 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ALMG). **Reforma administrativa é sancionada com veto parcial**. Minas Gerais: 31 mai 2019. Disponível em https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/05/31_sancao_reforma_administrativa.html acesso em 15 out. 20.

BRASIL.[Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, DF: Presidência da República (2016). Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em 31 out. 2020.

BRASIL. **Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. DF: Presidência da República (1980). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em 14 jun. 2020.

BRASIL, **Lei Nº 13.445, de 24 de Maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília**,** DF: Presidência da república (2017). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm acesso em 14 de jun de 2020.

BRASIL. **Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. . Brasília, DF: Presidência da república (1997). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. **Operação Acolhida: Histórico**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/acolhida/historico/ acesso em 01 nov 2020.

BRITO, Fausto. **A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional.** Rev. bras. estud. popul. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 77-97, Junho 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 Jun 2020.

CASTLES, Stephen. **ENTENDENDO A MIGRAÇÃO GLOBAL: Uma perspectiva desde a transformação social**. Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XVIII, Nº 35, p. 11-43, jul./dez. 2010.

CASTLES, Stephen. **Por qué fracasan las políticas migratorias**. Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones, (15), Núm. 15 p. 147-184, 2004. Disponível em: https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/4262 acesso em 30 set 2020.

CASTLES, Stephen. **How nation□states respond to immigration and ethnic diversity,** Journal of Ethnic and Migration Studies, 21:3, 293-308,1995. DOI: 10.1080/1369183X.1995.9976493

CASTLES, S., DE HAAS, H., & MILLER, M. J. **How Migration Transforms Societies.** In: Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. J The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Guilford Press. New York and London: 2014.

CAVALCANTI, Leonardo. **NOVOS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO. DESAFIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**. Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege). p.21-35, V.11, n.16, jul-dez.2015.

CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. &MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**. **RelatórioAnual 2019.** Série Migrações. Brasília, DF: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CAVALCANTI, Leonardo; SIMÕES, André; PEREDA, Lorena. **MOVIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR MIGRANTE NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL.** In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019. ISSN: 2448-1076

CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNIRIC). **DIREITOS HUMANOS**. Bruxelas, 2020. Disponível em https://unric.org/pt/o-que-sao-os-direitos-humanos/#:~:text=Os%20direitos%20humanos%20s%C3%A3o%20direitos,e%20%C3%A0%20educa%C3%A7%C3%A3o%2C%20entre%20outros. acesso em 31 out. 2020.

CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz; Almeida, Valquíria. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E SUA INTERFACE COM OS DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, SOBERANIA ESTATAL E CONTROLE MIGRATÓRIO**. Frutal: Revista de direito e cidadania, v. 2, n. 2 (2017): abril-outubro, ISSN: 25264753, p.1-17.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil.** Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP (Organização) – Belo Horizonte, MG: ABEP, 2006.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP) (2020) MIGRACIDADES: **Aprimorando a Governança Migratória Local**. BARALDI, Camila. Steffens, Isadora; Albuquerque, Marcela (coord). Brasília, 2020. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5090 Acesso em 08 jul. 2020.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de, RIBEIRO, Carolina. **Migração Haitiana para o Brasil: Minas Gerais como destino, a fala dos haitianos.** XVI Seminário sobre Economia Mineira. CEDEPLR/UFMG. Diamantina 16 a 20 de setembro de 2014.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. **MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL: ENTRE O SILÊNCIO E O ACOLHIMENTO UMA EXPERIÊNCIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**. In:BAENINGER, Rosana et al (Org). Migrações Venezuelanas.- Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" - Nepo/UNICAMP, 2018. P.276-280

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de**. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos.** Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 34, n. 1, p. 145-161, Abr. 2017

.Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100145&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 julho 2020. https://doi.org/10.20947/s0102-3098a0012.

FERNANDES, Duval Fernandes; BAENINGER, Rosana (Coord.). **Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil - Resultados de Pesquisa.** CASTRO, Maria da Consolação Gomes de;BALIEIRO, Henrique Galhano; ROCHA, Juliana;et al (Org.). Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/UNICAMP, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. Estado, instituições e democracia: república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v.1 (552 p.)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil** /. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : IPEA, 2015. 169p. : il. color. -- (Série pensando o direito; 57) ISBN: ISSN: 2175-5760

JUBILUT, L. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? Journal of Refugee Studies**19**(1): 22-44, 2006.

JORGENSEN, Nuni Vieira. **MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E FAMÍLIAS DOMICILIARES: Arranjos, Estratégias e Conflitos em Governador Valadares, Minas Gerais**. Dissertação (Demografia) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2017.

KOSER, K. **Why migration matters Who is a migrant?**. In: KOSER, K. International Migration: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University, p. 1 –27, 2007.

KANAAN, Cel; TÁSSIO, Maj; SIDMAR, 2o Ten. AS AÇÕES DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA AJUDA HUMANITÁRIA AOS IMIGRANTES VENEZUELANOS. In. BAENINGER, Rosana et al (Org). Migrações Venezuelanas.- Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" - Nepo/UNICAMP, 2018. P.68-71.

LAVILLE, Christian. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Christian Laville e Jean Dionne; tradução: Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. — Porto Alegre : Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG 1999. ISBN 978-85-7307-489-5

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). P.51-58, 2012. Disponível em: http://www.abep.org.br/sites/default/files/DemografiaemDebateVol4.pdf acesso em 17 de out. 2020.

LUSSI, Carmem. **Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio.** *Psicol. USP* [online]. 2015, vol.26, n.2, pp.136-144. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642015000200136&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1678-5177. https://doi.org/10.1590/0103-6564D20140014. acesso em 17 out 2020.

MENDES, José Sacchetta Ramos; MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. **Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: "perigo estrangeiro" e retorno à ideologia de segurança nacional.** Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades. Salvador, n. 247, mai./ago., p. 302-321, 2019. DOI: https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019.n247.p302-321

MINAS GERAIS**. Decreto nº 46849, de 29 de setembro de 2015**. Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo – COMITRATE-MG. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46849&comp=&ano=2015 acesso em 31 out 2020.

MINAS GERAIS**. Lei n° 23304 de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências**. Disponível em https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2019&num=23304&tipo=LEI acesso em 31 out 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **PARECER TÉCNICO N°10/2017 – SP/MANAUS/SEAP** Parecer Técnico acerca da situação dos indígenas da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da região do delta do Orinoco, na Venezuela. MANAUS, 2017. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/parecer-tecnico-warao acesso em 31 out 20.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Informações Gerais.** Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2 acesso em 31 out 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf acesso em 01 nov 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Eleição do Brasil para a Presidência do Conselho do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES Notas a imprensa n° 118. 09 de Outubro de 2020. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21846-eleicao-do-brasil-para-a-presidencia-do-conselho-do-alto-comissariado-das-nacoes-unidas-para-os-refugiados acesso em 01 nov 2020.

MIRANDA, UIARA LOPES. **TRAJETÓRIAS VENEZUELANAS: o processo de integração em Belo Horizonte.** Dissertação (Administração Pública) - Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2020

MOTTA, Thauany. **Estrangeiros dobram em minas de 2010 a 2016. Pesquisadores da PUC criam documento virtual para consulta online**. Jornal O Tempo, Belo Horizonte, 24 out. 2018. Disponível em: https://www.otempo.com.br/economia/estrangeiros-dobram-em-minas-de-2010-a-2016-1.2058882 acesso em 31 out 2020.

OBSERVATÓRIO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (OBMINAS); PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA PUC MINAS. **ATLAS DIGITAL DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL EM MINAS GERAIS**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDBmNGVlM2UtMjRiNi00YTU4LTk3YjAtZTI4ZDY2Y2VjNzQzIiwidCI6IjdlZTQzN2UyLWJhNDItNGM4MS1iMjk0LTI4NTkxZTMwOGRmYyJ9 acesso em 14 jun 2020.

OBSERVATÓRIO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (OBMINAS) **PROGRAMAÇÃO. IIº Seminário do Observatório da Migração Internacional do Estado de Minas Gerais OBMinas IVº Seminário Imigração e Emigração Internacional no Cenário de Mudanças Globais no Início do Século XXI.** 10 e 11 jun 2019. Disponível em http://www1.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20190523084215.pdf acesso em 01 nov 20.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre migração.** Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009. ISSN 2075-2687.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Key Migration Terms.**Albânia: 2020. Disponível em: https://albania.iom.int/key-migration-terms acesso em 31 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); MINISTÉRIO DA CIDADANIA**. Deslocamentos assistidos de venezuelanos Brasil – Informe de setembro/2020**. Brasília: OIM, Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/09/boletim-Interioriza%C3%A7%C3%A3o-Agosto-de-2020-1.pdf acesso em 21 out 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **PROTOCOLO DE ASSISTÊNCIA A MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.** Brasília, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf acesso em 31 out 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conheça**. Brasília, 2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/conheca/ , acesso em 26 jan. 2020.

OTERO, Guilherme Arosa Prol. **Migrações, Políticas Públicas e Federalismo: Análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais**. Dissertação (Políticas Públicas). Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Abr. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso>. acesso em 14 Jun 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas: Universidade de Brasília (UnB), Vol13. No1, 2019. ISSN 1984-1639 p.163 – 192

PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. **SEGUNDA PARTE MARCO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS.** CHIARELLO. Leonir Mario (org) A ARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMA DE MIGRAÇÕES. LAS POLITICAS PUBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EM AMERICA LATINA Los casos de Argentina, Brasil, Colômbia y México. Scalabrini International Migration Network: 2011.

PATARRA, Neide Lopes. **Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais**. Estud. av. [online]. 2006, vol.20, n.57 [cited 2020-10-02], pp.7-24. ISSN 1806-9592. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 jun 2020.

PATARRA, Neide Lopes; MAGALHÃES, Duval; PARISE, Paolo; CUTTI, Dirceu. **Capítulo II POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL.** Em. CHIARELLO, Leonir Mario. Las políticas públicas sobre migraciones y lasociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. New York: Scalabrini International Migration Network. 2011.p. 151- 275.

PERIN, V. **Um campo de refugiados sem cercas: etnografia de um aparato de governo de populações refugiadas.** Horizontes Antropológicos, v. 20, n. 41, p. 303-330, 2014.

PLATAFORMA DE COORDINACIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA.R4V Situations. disponível em: https://r4v.info/es/situations/platform acesso em 25 outubro 2020.

RANINCHESKI, Sonia Maria; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro.** OIKOS. Rio de Janeiro: 2017. Volume 16, n. 2. pgs 79-100

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**.Contexto int., Rio de Janeiro, v.33, n.1, p. 47-69, Junho 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 Jun 2020.

REIS, Rossana Rocha. **Soberania, direitos humanos e migrações internacionais.**Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v.19, n. 55, p. 149-163, Junho 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 jun 2020. https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200009.

REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios.**Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 18, n. 37, p. 17-30, Out. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 31 Out. 2020. https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300003.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** 3. ed. rev. atua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração/ Universidade Federal de Santa Catarina; 2014. 130p. : il.

SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS (SJMR). **RELATÓRIO ANUAL**. Brasília, 2020. Disponível em: https://sjmrbrasil.org/wp-content/uploads/2020/09/livro-relatorio-anual-sjmr-2020-web.pdf acesso em 31 out 2020.

SILVA, Ismael Deyber Oliveira. **AS IMPLICAÇÕES DO FEDERALISMO PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – 2003-2015**. Monografia (Gestão Pública). - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2016.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, LILIANA LYRA. **Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection**. Jul 12 2018 Disponível em: https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/ acesso em 24 outubro de 2020.

SILVA, João Carlos Jarochinski (2017). **Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil.** 41º Encontro Anual da Anpocs. GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras. Caxambu: 2017.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 112 p. : il.

SOUZA, Dimas Antônio de (coord.) **Diagnóstico sobre migração e refúgio em Minas Gerais.** Dimas Antônio de Souza. Belo Horizonte: UNILIVRECOOP, 2017. 467 p.: il.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; SILVA, Caroline Adorne da; Politics, PoliciesandInternationalImmigration in Brazil: recentchangesand perspectives. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas: Universidade de Brasília (UnB), Vol13. No1, 2019. ISSN 1984-1639 p.163 - 192

UNITED NATIONS. **International Migrant Stock: The 2015 Revision**. United Nations, Population Division, Department. ofEconomicand Social Affairs, 2019. Disponível em:https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp acesso em 03 out 2020.

VINUTO, Juliana. **A AMOSTRAGEM EM BOLA DE NEVE NA PESQUISA QUALITATIVA: UM DEBATE EM ABERTO**. Temáticas, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014. P. 201 – 218.

WHITEHEAD, Laurence. **Jogando boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política**. Rev. bras. Ci. Soc, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 15-30, Out. 1999 .Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300002&lng=en&nrm=iso>. accesson 03Oct. 2020.

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 da Universidade Federal de Minas Gerais, [S. l.], v. 25, n. 1 e 2, p. 224-237, 2018. DOI: 10.35699/2316-770X.2018.19540. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/19540. Acesso em: 1 nov. 2020.

ANEXO A – RoteirosdasConsultas Informais

Roteiro de Consulta Informal à Sociedade Civil

Número da entrevista:
Nome do Entrevistado:
Sexo: (M) (F)

Nome da Associação/OSC/órgãos estatais /entidade/grupo de pesquisa:
Sigla:_____
Data de Fundação?
Data de atuação em MG:
Cidade:
Estado:
Telefone (___) –

Bloco 1: Identificação das associação/organização/coletivo

1. O que é a organização, qual a missão e os objetivos?
2. Quem faz parte da organização, em que setores atua?
3. Qual a relação entre esta associação e os imigrantes internacionais?
   - Solicitar para detalhar principais atividades de acolhimento a imigrantes.
   - Se possível, solicitar média de atendimento, informações adicionais (perfil, país de origem, gênero etc.).
4. A organização possui experiência prévia com acolhimento de imigrantes internacionais?
5. Quais são as principais fontes de financiamento da organização?
6. Possui parceiros para execução de suas atividades?

Bloco 2: Relação e percepção da atuação do Estado

7. A organização/grupo participa de alguma forma de espaços institucionalizados para deliberação? ex.: comitês, fóruns etc.
8. Existe relacionamento institucional com outras organizações públicas, privadas ou Organizações Internacionais da área de acolhimento institucional? Há algum tipo de rede em que estão inseridos?
9. Como você percebe a atuação do estado (com relação ao acolhimento de imigrantes internacionais)?
10. Como é a relação entre o município,estado, demais instituições estatais e a organização que você faz parte?
11. Acredita que se não fosse a iniciativa da organização, o Estado estaria realizando tais ações?

Complementar

13. Existe alguma questão que não foi perguntada e que gostaria de mencionar?
14. Indicaria alguém/outra organização para realizar a entrevista?

Roteiro de Consulta Informal ao Governo Estadual

Número da entrevista:
Nome do Entrevistado:
Sexo: (M) (F)

1. Quais são as principais ações para imigrantes internacionais no Estado?
2. Como funciona o comitê? Estrutura institucional, organização, periodicidade. Tem função deliberativa?
3. Qual o contexto de criação? (No último ano houve uma pausa nas ações: era uma questão de mudança na estrutura das secretarias do estado?)
4. Qual é a sua visão do papel do estado para a população migrante?
5. Acredita que o Estado está preparado para acolhimento institucional de imigrantes em vulnerabilidade social?
6. E os municípios?
7. Quais são as principais deficiências?
8. Há atores apoiando estes processos?
    a. Quais seriam? (Agências Internacionais, Governo Federal etc.)
    b. Que tipo de apoio? (diretriz, financiamento etc.)
9. Há alguma definição ou diretriz por parte do governo federal?
10. Como a secretária percebe a atuação do terceiro setor no acolhimento? Vê a possibilidade de parcerias?
11. A área possui algum orçamento do estado destinado a políticas de acolhimento aos imigrantes?
12. Existem diretrizes centralizadas para o atendimento ao imigrante advindas do Estado? Se sim, quais?

Complementar

13. Existe alguma questão que não foi perguntada e que gostaria de mencionar?
14. Indicaria alguém/outra pessoa, ator, área do estado para realizar a entrevista?