



**FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
FACULDADE DE DIREITO**

VALENTINA REFOSCO BOTTEZINI

**A POLÍTICA NACIONAL MIGRATÓRIA BRASILEIRA E A APLICABILIDADE DO
ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO N.º 13.445 DE 2017: uma análise de sua
efetividade no estado do Rio Grande do Sul no período de 2012 a 2020**

Porto Alegre

2021

VALENTINA REFOSCO BOTTEZINI

**A POLÍTICA NACIONAL MIGRATÓRIA BRASILEIRA E A APLICABILIDADE DO
ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO N.º 13.445 DE 2017: uma análise de sua
efetividade no estado do Rio Grande do Sul no período de 2012 a 2020**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito para
obtenção de título de Bacharel em Direito,
na Faculdade de Direito da Escola
Superior do Ministério Público do Rio
Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Ma. Joseane Mariéle
Schuck Pinto

Porto Alegre

2021

FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

DIRETORIA

Gilberto Thums – Diretor da Faculdade
Luiz Augusto Luz – Coordenador do Curso

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
CIP-Brasil. Catalogação na fonte
Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público

Bottezini,Valentina Refosco

A política nacional migratória brasileira e a aplicabilidade do artigo 120 da lei de migração n.º 13.445 de 2017: uma análise de sua efetividade no estado do Rio Grande do Sul no período de 2012 a 2020 / Valentina Refosco Bottezini. -- Porto Alegre 2021. 118 f.

Orientadora: Joseane Mariéle Schuck Pinto.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Curso de Direito - Bacharelado, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Brasil. 2. Lei de Migração. 3. Política Migratória. 4. Políticas Públicas. 5. Rio Grande do Sul. 6. Sociedade Civil Organizada. I. Pinto Schuck, Joseane Mariéle, orient. II. Título.

Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público

Inscrição Estadual: Isento
Rua Cel. Genuíno, 421 - 6º, 7º, 8º e 12º andares
Porto Alegre - RS- CEP 90010-350
Fone/Fax (51) 3027-6565
e-mail:fmp@fmp.com.br
home-page:www.fmp.edu.br

VALENTINA REFOSCO BOTTEZINI

**A POLÍTICA NACIONAL MIGRATÓRIA BRASILEIRA E A APLICABILIDADE DO
ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO N.º 13.445 DE 2017: uma análise de sua
efetividade no estado do Rio Grande do Sul no período de 2012 a 2020**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito para
obtenção de título de Bacharel em Direito,
na Faculdade de Direito da Fundação
Escola Superior do Ministério Público.

Orientadora: Prof. Ma. Joseane Mariéle
Schuck Pinto

Aprovado em: 13 de dezembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Ma. Joseane Mariéle Schuck Pinto – FMP (Orientadora)

Prof.^a Dra. Renata Maria Dotta Panichi – FMP

Prof. Dr. Daniel Martini – FMP

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha professora orientadora, Professora Joseane Schuck, que conheci ainda em 2018, em uma das disciplinas iniciais do curso de Direito. Nas aulas de Globalização e Economia, a professora ampliou meus horizontes, ao mostrar que era possível estudar e pesquisar sobre Direito Internacional Humanitário, o que me despertou um ânimo antigo que estava escondido pelas possibilidades “tradicionais” do Direito. Por isso, agradeço o incentivo e apoio na minha pesquisa.

Agradeço por todas as pessoas que passaram pelo meu caminho na FMP, que me fizeram crescer e evoluir como pessoa, especialmente minhas estimadas amigas.

E, acima de tudo, gostaria de agradecer meus pais, Meiri Refosco e Ari Bottezini, professores exímios, que estão ao meu lado em todos os momentos e sempre me mostraram o caminho da dedicação, da sensibilidade à realidade do mundo e do amor a tudo que eu faço.

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la”.

(Eduardo Galeano)

RESUMO

O presente estudo se ocupa da análise do disposto no artigo 120 da Lei de Migração n.º 13.445 de 2017 e sua concretização em âmbito nacional, em especial, no estado do Rio Grande do Sul. Desse modo, o objetivo geral do trabalho visa investigar a elaboração e a implementação de políticas públicas voltadas às migrações no Brasil, decorrentes da diretriz proposta pelo artigo 120, tendo por recorte o estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2012 e 2020. À vista disso, busca-se compreender a atuação dos entes estatais e da sociedade civil organizada na garantia dos direitos mínimos dos migrantes. A pesquisa baseia-se no referencial teórico dos internacionalistas e juristas Luis Renato Vedovato, Rosana Baeninger, Liliana Lyra Jubilut e José Fischel de Andrade, bem como do sociólogo e economista Stephen Castles, da jurista Maria Paula Dallari Bucci e do sociólogo Lindomar Boneti. Para atingir o referido objetivo, adota-se o método dedutivo, a partir do levantamento de dados, os quais se analisa a partir da abordagem qualitativa, com fim de pesquisa exploratória. Ainda, analisam-se fontes secundárias, através da consulta e do levantamento de dados bibliográficos e documentais a nível nacional e internacional. Por fim, levantam-se dados empíricos, por meio de entrevistas semiestruturadas com entes da sociedade civil organizada. A partir disso, conclui-se que tanto o Governo Federal quanto o Governo do estado do Rio Grande do Sul carecem de iniciativas concretas de elaboração de políticas públicas para a população migrante, ou seja, há uma omissão por parte do estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, também se pode concluir que a sociedade civil tem um papel essencial na garantia dos direitos da população migrante, visto que supre as eventuais lacunas deixadas pelo Poder Público.

Palavras-chave: Brasil. Lei de Migração. Política Migratória. Políticas Públicas. Rio Grande do Sul. Sociedade Civil Organizada.

ABSTRACT

This study deals with the analysis of the provisions in article 120 of the Migration Act n. 13.445 from 2017 and its implementation at the national level, especially in the state of Rio Grande do Sul. Therefore, the general objective of the paper is to investigate the elaboration and implementation of migration public policies in Brazil, arising from the guideline proposed by article 120 and having the state of Rio Grande do Sul as the scope of the research from 2012 through 2020. Bearing this in mind, we seek to understand the role of state entities and organized civil society in guaranteeing the minimum rights of migrants. This study is based on the theoretical reference from internationalists and jurists Luis Renato Vedovato, Rosana Baeninger, Liliana Lyra Jubilut and José Fischel de Andrade, as well as sociologist and economist Stephen Castles, jurist Maria Paula Dallari Bucci and sociologist Lindomar Boneti. To achieve this objective, the present research adopts the deductive method, based on data collection, which is analyzed using a qualitative approach, with the aim of exploratory research. Still, it analyzes secondary sources, through consultation and survey of bibliographic and documental data at the national and international level. Finally, it collects empirical data through semi-structured interviews with entities from organized civil society. From this, we come to the conclusion that both the Federal Government and the Government of the State of Rio Grande do Sul lack concrete initiatives for the elaboration of public policies for the migrant population, as well as that there is an omission from the State of Rio Grande do Sul in this sense. In this context, we also conclude that civil society has an essential role in guaranteeing the rights of the migrant population, as it fills the gaps left by the Government.

Keywords: Brazil. Migration Act. Migratory policy. Public policies. Rio Grande do Sul. Organized civil society.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 UMA ANÁLISE DO APORTE HISTÓRICO MIGRATÓRIO NO BRASIL: DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO DE 1980 À LEI DE MIGRAÇÕES DE 2017 E SUAS DECORRÊNCIAS	17
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO PRELIMINAR DOS CONCEITOS MIGRATÓRIOS.....	18
2.2 O SURGIMENTO DA POLÍTICA DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO NO BRASIL E SEUS APORTES NORMATIVOS	23
2.3 OS VETOS À LEI DE MIGRAÇÃO E AS PORTARIAS INTERMINISTERIAIS REFERENTES À TEMÁTICA MIGRATÓRIA EDITADAS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI – BREVE ANÁLISE EXEMPLIFICATIVA	32
3 ANÁLISE DA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2012 E 2020: PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO	41
3.1 ANÁLISE DO ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO – A POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA	41
3.1.1 O Conceito de Política Pública em Direito e sua Procedimentalização	42
3.1.2 Possibilidades e Perspectivas para a Implementação do Artigo 120 da Lei De Migração	46
3.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE 2012 A 2020	50
4 A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO MIGRATÓRIO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	60
4.1 A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL COMO GARANTIDORA DE DIREITOS DOS MIGRANTES	61
4.2 PESQUISA EXPLORATÓRIA: EXPOSIÇÃO E ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS COLHIDOS ATRAVÉS DO CONTATO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL GAÚCHAS PARA MIGRANTES.....	67
4.2.1 Entrevista com Representante do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)	68
4.2.2 Entrevista com Representante do Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações (CIBAI Migrações)	75
4.2.3 Análise dos Dados Qualitativos Coletados	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

APÊNDICE A – Entrevista com a Assessora Jurídica do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1)	94
APÊNDICE B – Entrevista com o Diretor do CIBAI Migrações, Padre Anderson Hammes (Entrevistado 2)	110
APÊNDICE C – Roteiro para as Entrevistas Semiestruturadas.....	118

1 INTRODUÇÃO

A migração¹ é um fluxo contínuo de deslocamentos de pessoas que cruzam fronteiras, mas que também se deslocam internamente dentro de seus países de origem. Há uma série de fatores que influenciam o processo migratório, assim, o ato de migrar engloba qualquer extensão geográfica e diversas causas, tendo o poder de afetar qualquer sociedade.

O Brasil, apesar de não ser, em termos estatísticos, um dos principais países de destino de migrantes, nos últimos anos vem se deparando com um número considerável deles. Frente ao desafio, a Lei n.º 13.445 de 2017, conhecida como a Lei de Migração, derroga a legislação antecedente, o Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815 de 1980), e se apresenta como arcabouço protetivo para os migrantes.

Em decorrência do aumento do fluxo migratório no país, a criação de uma política nacional migratória se mostra imprescindível, tendo em vista a importância de receber aqueles que chegam ao país de forma a respeitar e garantir seus direitos em todas as esferas. E assim está positivada no artigo 120 da Lei de Migração a necessidade de tal política, chamada Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Segundo dispõe o artigo, essa política “[...] 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” (BRASIL, 2017b).

Entretanto, não houve grandes esforços por parte do Poder Executivo da União, em cooperação com estados, municípios e Distrito Federal, em concretizar o dispositivo citado. Até o momento, em âmbito federal, o Brasil conta com o Decreto n.º 9.199 de 2017, que regulamenta a Lei de Migração, e com Portarias Interministeriais do Governo Federal, as quais, no último ano, se mostram contrárias aos princípios constitucionais, bem como de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil e ao preceituado na própria Lei n.º 13.445 de 2017.

¹ De acordo com o Glossário sobre Migração, organizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), a palavra “migração” pode ser conceituada como “processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2009).

Alguns estados e municípios, ainda que poucos, atuam de forma louvável, buscando efetivar políticas públicas voltadas à questão migratória, como é o exemplo do município de São Paulo. Desde 2016, o município conta com a chamada Política Migratória para a População Imigrante, aprovada pela Lei Municipal n.º 16.478 de 2016 (regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 57.533 de 2016) e estruturada pela Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente, a qual faz parte da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Com a implantação dessa política, foram instituídos o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) e do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) (POLÍTICA, 2015).

No estado do Rio Grande do Sul, estima-se que 91.291 migrantes internacionais obtiveram o Registro Nacional Migratório como habitantes do estado, de acordo com os dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMigra), sendo a capital Porto Alegre o município que mais recebeu migrantes. Dentre os principais países de origem dos migrantes internacionais no estado, no último ano, tem-se Haiti, Venezuela, Uruguai e Senegal (NEPO/UNICAMP, [2020]). Entre abril de 2018 e abril de 2021, o estado recebeu 7.158 venezuelanos por meio da estratégia de interiorização do Governo Federal (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2021).

Diante disso, torna-se importante analisar a política migratória do estado, assim como a regulamentação a nível estadual para a aplicação da Lei de Migração. Atualmente, o estado do Rio Grande do Sul conta com o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS), o qual foi instituído no ano de 2012, por meio do Decreto n.º 49.729, de 22 de outubro de 2012, e alterado pelo Decreto n.º 55.634, de 9 de dezembro de 2020, composto por representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil (SOBRE, [2020]).

Dessa forma, existem, concomitantemente, os anseios dessa população migrante que busca ter seus direitos garantidos no país de chegada, mas também lacunas normativas que precisam urgentemente ser supridas.

O Governo brasileiro, em todas as suas esferas federativas, tem o dever de garantir direitos mínimos à população migrante, através do acesso a políticas públicas. Nesse contexto, cumpre entender até que ponto ocorre a atuação da sociedade civil na concretização desse dever estatal.

O fenômeno migratório, indiscutivelmente, vem mostrando-se cada vez mais presente no Brasil. Por isso, tendo em vista o grande número de migrantes que o Brasil recebeu nos últimos anos, a temática das migrações ganha grande relevância para a sociedade e para o Estado brasileiro. No âmbito doméstico, o país vem se tornando, desde a década de 1990, um Estado garantidor de proteção aos refugiados, no entanto, não havia normativas específicas para a população migrante.

A partir da pressão da sociedade civil organizada para a garantia de direitos também da população migrante no Brasil, em 2017, nasce a Lei de Migração, assentada sob pilares protetivos de direitos humanos. É nessa lógica que a presente pesquisa se justifica, pois é importante que a atuação do Estado brasileiro perante esse fenômeno seja analisada, estudada, bem como a atuação da sociedade civil no auxílio das demandas que necessitam os migrantes. Tais atuações devem ser no sentido de garantir os direitos previstos na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A escolha pelo tema do presente estudo, por esta pesquisadora, se deu pelo verdadeiro interesse na temática migratória em geral, mas principalmente na visão do Estado sobre essa população e, conseqüentemente, na elaboração de políticas públicas para populações em situação de vulnerabilidade social. O Grupo de Extensão Migração, Identidade e Cidadania, da Fundação do Ministério Público, teve grande influência nisso, eis que proporcionou um ambiente de busca por conhecimento, de debate e de pesquisa acadêmica sobre o tema.

Estudar e analisar a existência de uma Política Nacional Migratória, com vistas a uma política estadual no estado do Rio Grande do Sul, especialmente após o ano de 2012, quando foi instituído o COMIRAT/RS, possui um considerável grau de relevância no âmbito do Direito, no sentido de que será possível, a partir de seus resultados, perceber e apontar onde e por que o Poder Público está violando ou sendo omisso quando se trata de direitos da população migrante. Somente a partir de estudos como este, será possível verificar quais passos o estado do Rio Grande do Sul, como ente da federação, precisará dar para alcançar a igualdade entre brasileiros e migrantes no Brasil, prevista na Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, *caput*).

Nesse sentido, a escolha pelo recorte temporal (de 2012 a 2020) se dá pelo fato de que, no ano de 2012, houve a instituição do COMIRAT/RS. Antes disso, o

estado do Rio Grande do Sul não contava com nenhuma estrutura pública voltada à temática migratória.

Portanto, o objetivo geral que se propõe neste estudo é investigar a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas às migrações no estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2012 e 2020, decorrentes da diretriz proposta pelo artigo 120 da Lei de Migração, e, à vista disso, compreender a atuação da sociedade civil organizada no auxílio aos migrantes e refugiados.

Para isso, serão estudadas as estruturas existentes para a população migrante a nível estatal, bem como buscar-se-á compreender a o dever de cooperação entre os entes federados, a fim de verificar a sua relação com o artigo 120 da Lei de Migração. Ademais, se faz primordial conhecer e analisar o papel da sociedade civil, enquanto ator, no contexto migratório.

Considerando a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia já citada, prevista na Lei de Migração, e a existência de um dever de cooperação entre os entes federados, o problema de pesquisa resume-se na seguinte pergunta: em que medida o estado do Rio Grande do Sul dialoga e implementa medidas e políticas garantidoras de direitos e proteção aos migrantes e refugiados, e como ocorre a ampla atuação da sociedade civil para preencher eventuais lacunas normativas?

A fim de responder a essa pergunta, o método científico a ser adotado será o dedutivo. Os dados levantados serão analisados a partir da abordagem qualitativa, com fim de pesquisa exploratória. Assim, a partir do levantamento doutrinário e normativo, com método de análise descritivo, será possível identificá-los e explicá-los. Os procedimentos técnicos a serem adotados partem do método comparativo, que se ocupa da explicação dos fenômenos e permite analisar o dado concreto, deduzindo desse “os elementos constantes, abstratos e gerais.” (LAKATOS; MARCONI, 2007, p. 107).

No que tange à análise das fontes secundárias, buscar-se-á a consulta e o levantamento de dados bibliográficos e documentais a nível nacional e internacional, especialmente artigos de periódicos internacionais especializados sobre o tema, assim como de normativas e resoluções, que visem auxiliar na compreensão da realidade estudada. Ademais, serão levantados dados empíricos, através de entrevistas semiestruturadas com entes da sociedade civil organizada. A partir disso, será possível a análise dos referidos dados com intuito de identificá-los, organizá-

los, classificá-los e conseqüentemente interpretá-los, procurando um sentido mais amplo para as respostas encontradas.

Destaca-se que, em razão do tempo e de formalidades necessárias, não foi possível levantar dados empíricos a partir de entrevistas semiestruturadas com associações que representam os próprios migrantes no Rio Grande do Sul, tendo em vista que, para tal, seria necessário submeter solicitação à Comissão de Ética da universidade – a qual a Fundação do Ministério Público, até o presente momento, não possui.

Nesse interim, a pesquisa está amparada pelo referencial teórico dos internacionalistas e juristas Luis Renato Vedovato, Rosana Baeninger, Liliana Lyra Jubilut e José Fischel de Andrade, bem como do sociólogo e economista Stephen Castles, da jurista Maria Paula Dallari Bucci e do sociólogo Lindomar Boneti.

O trabalho contará com três capítulos: no primeiro, será apresentado um histórico referente à temática das migrações. Inicialmente, será feita uma breve contextualização acerca dos conceitos migratórios, a fim de compreender nomenclaturas e os principais aportes normativos internacionais referentes ao tema. Após, será abordado o processo de surgimento dos aportes normativos existente, em âmbito nacional, para o refúgio e a migração. Para isso, buscar-se-á explorar a trajetória histórica desse processo, desde o final da ditadura militar no Brasil, quando foi promulgado o Estatuto do Estrangeiro, em 1980, seguindo com a posterior redemocratização e promulgação da Constituição Federal Brasileira, em 1988, e, por fim, com a promulgação da Lei de Refúgio, em 1997, e da Lei de Migração, em 2017. Buscar-se-á explorar as diferentes visões e perspectivas governamentais, com o passar dos anos, acerca da migração no Brasil. Ainda, na parte final do primeiro capítulo, serão analisados os vetos à Lei de Migração, bem como as portarias interministeriais editadas, desde a edição da lei, referentes à temática migratória.

Apresentado o contexto histórico e exploradas as normativas migratórias hoje em vigência no Brasil, parte-se para a análise da atuação do Estado do Rio Grande do Sul no que tange à política migratória. No segundo capítulo, primeiramente será feita uma análise do artigo 120 da Lei de Migração, o qual prevê expressamente a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. Tal análise será no sentido de relacionar o referido artigo com o dever do Estado Brasileiro de garantir os direitos dessa população, através do cumprimento da Constituição Federal e dos Tratados Internacionais aos quais o país é signatário, bem como do dever de cooperação

entre os Estados. A partir disso, passa-se à análise específica do Estado do Rio Grande do Sul. Na segunda parte do capítulo, será possível compreender as normas e estruturas existentes a nível estadual para a população migrante. Nesse interim, será analisada a atuação do Poder Público estadual, em todas as suas esferas, dentro da temática migratória, ao passo que buscar-se-á verificar se ocorre, no estado, a concretização do artigo 120 da Lei de Migração.

No terceiro e último capítulo, será analisada a atuação da sociedade civil, no sentido de verificar a sua importância na concretização da Política Nacional prevista no artigo citado. De início, buscar-se-á compreender até que ponto a sociedade civil atua como garantidora de direitos, suprindo eventuais lacunas deixadas pelo Poder Público. Na segunda parte do capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa exploratória realizada, através de entrevistas semiestruturadas, com duas das maiores Organizações da Sociedade Civil (OSCs) do estado Rio Grande do Sul: Serviço Jesuíta e CIBAI Migrações. Os dados obtidos serão analisados qualitativamente, a fim de exemplificar o que foi apresentado na primeira parte do capítulo e relacionar o resultado trazido pela análise dos dados com o que foi explorado nos primeiros capítulos.

Por fim, serão apresentadas as conclusões obtidas a partir de todo o estudo, bem como será possível responder à pergunta proposta como problema de pesquisa. Com isso, busca-se contribuir com a sociedade globalizada atual em que o Brasil está inserido, através de considerações e ideias que revelam a imprescindibilidade de ações verdadeiramente humanas e acolhedoras acerca da temática migratória.

2 UMA ANÁLISE DO APORTE HISTÓRICO MIGRATÓRIO NO BRASIL: DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO DE 1980 À LEI DE MIGRAÇÕES DE 2017 E SUAS DECORRÊNCIAS

O fenômeno migratório acompanha a humanidade desde seus primórdios, e essa se tornou o que é hoje graças aos primeiros seres humanos. Segundo Harari (2020, p. 57), a migração foi “o motor da expansão humana pelo mundo”. Ela fazia parte das primeiras vidas humanas, era essencial para a sobrevivência, e, aos poucos, transformou o mundo em “casa comum”.

De acordo com a base de dados sobre migração da Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número total de migrantes internacionais, a nível global, no ano de 2020, é de 280,6 milhão. Isso representa 3.6% da população mundial no referido ano (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2021). Quanto aos deslocamentos forçados, o último relatório “*Global Trends*” do Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) apontou que 82,4 milhões de pessoas em 2020 foram forçadas a se deslocarem em razão de perseguições, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbaram seriamente a ordem pública (UNITED NATIONS HIGH COMITTEE FOR REFUGEES, 2021).

Já em âmbito doméstico, de acordo com o Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), há 47.435 migrantes internacionais no Brasil. São maioria os de origem venezuelana, haitiana e senegalesa. A partir desse número, 42.486 migrantes internacionais possuem visto temporário no Brasil, e somente 4.558 possuem visto de residência. Quanto à faixa etária, a maioria está entre os 25 e 29 anos (NEPO/UNICAMP, [2020]). Quanto ao refúgio, em 2020, havia 63.790 processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, tendo sido deferidas 24.880 solicitações (OBMIGRA, 2021).

Os referidos dados apontam para uma situação que requer atenção, seja a nível global, seja a nível nacional. O filósofo Umberto Eco aponta que as migrações, em seu sentido amplo, violentas ou pacíficas, são como fenômenos naturais: ninguém pode controlá-las. Mas o que é mais relevante nesse processo de deslocamento é perceber “[...] em que medida os migrantes mudam radicalmente a cultura do território para o qual migraram” (ECO, 2020, p. 24).

O Brasil, popularmente visto como um país acolhedor e receptivo, recebeu um número grande de migrantes e refugiados nos últimos anos. Em matéria de refúgio, a Lei n.º 9.474 de 1999 se consolidou no país, enquanto proteção legal específica para refugiados. Porém, a legislação voltada às migrações ainda é muito recente, requerendo ações positivas do Estado e da sociedade civil para concretizar os direitos dessa população no país.

Neste capítulo, será feita uma breve contextualização acerca dos principais conceitos migratórios e, após, será analisado o surgimento da política de migração e refúgio no Brasil, a partir dos principais aportes normativos referentes à temática.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO PRELIMINAR DOS CONCEITOS MIGRATÓRIOS

O conceito *lato sensu* de migração internacional engloba todas as pessoas que se deslocam cruzando fronteiras, de maneira forçada ou voluntária, ou seja: migrantes, refugiados, apátridas, etc². Porém, *stricto sensu*, fala-se em migrante para se referir a pessoas que se deslocam de forma voluntária, geralmente que buscam melhores condições de vida. Segundo o ACNUR, migrantes são pessoas que “[...] escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões” (EDWARDS, 2015, online).

Migrantes em sentido estrito, quando cruzam fronteiras internacionais, também são denominados imigrantes (nacionais de um Estado ou apátridas que chegam a outro Estado) ou emigrantes (nacionais que deixam o território de um Estado para deslocarem-se a outro) (RAMOS, 2020). Ou seja, a denominação se dá conforme a perspectiva do país de chegada ou de saída. A migração também pode ocorrer dentro de um mesmo país, chamando-se migração interna.

No entanto, importa ressaltar que, para todas essas situações, o uso dos termos “migrante” e “migração” é o mais indicado. Isso porque ele propõe um reconhecimento do migrante como sujeito de direitos, não o definindo simplesmente

² De acordo com o “*Glossary on Migration*”, organizado pela OIM, quando se fala somente em “migração”, trata-se de um termo “guarda-chuva”, que não foi especificamente definido ou conceituado no Direito Internacional. Ele reflete o entendimento leigo comum em relação a pessoas que se deslocam para longe de suas residências, seja dentro de um país ou ultrapassando uma fronteira internacional. Isso pode se dar de forma temporária ou permanente e pode ocorrer por várias razões (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019).

a partir do “entra e sai” de certos territórios. Trata-se de um enfoque na migração como fenômeno humano, que atravessa diferentes territórios e envolve atores e processos internacionais (MIGRANTE, 2019).

O sociólogo Stephen Castles acentua que o processo migratório, como outros processos sociais, é complexo e diverso, bem como afeta todas as dimensões da existência social. Além disso, segundo o autor:

A migração quase nunca é ação individual simples, na qual uma pessoa decide se deslocar em busca de melhores oportunidades de vida, arranca suas raízes de seu local de origem e rapidamente pode se considerar assimilada em um novo país. Muito mais frequente é que a migração e o estabelecimento sejam um processo prolongado, que ocorrerá durante toda a vida do migrante e também irá afetar suas futuras gerações.³ (CASTLES; HAAS; MILLER, 2014, p. 25, tradução nossa).

Do mesmo modo, é preciso considerar que há deslocamentos forçados, os quais ocorrem quando fatores alheios à vontade da pessoa afetam sua intenção de se deslocar. Pessoas que se deslocam forçadamente, a partir de um fundado temor de perseguição, como será visto a seguir, são chamadas refugiados. A primeira definição jurídica do termo foi feita pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, artigo 1º, de 1951:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

[...]

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou
b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

³ “Migration is hardly ever a simple individual action in which a person decides to move in search of better life-chances, pulls up his or her roots in the place of origin and quickly becomes assimilated in a new country. Much more often migration and settlement are a long-drawn-out process that will be played out for the rest of the migrant’s life, and affect subsequent generations too”. (No original).

O reconhecimento do *status* de refugiado busca proteger os direitos do indivíduo, baseando-se no conceito de “bem fundado temor de perseguição”, que engloba critérios objetivos e subjetivos (JUBILUT, 2007). Segundo a mesma autora:

Os critérios objetivos estão representados pela expressão “bem fundado” e vêm a ser caracterizados pela comparação entre a situação objetiva do país de origem do refugiado com a situação relatada por esse como base de sua solicitação de refúgio. Já o critério subjetivo está presente na expressão “temor de perseguição”, o qual deve ocorrer em função de um dos cinco motivos [...] mencionados. (JUBILUT, 2007, p. 115).

Os cinco motivos reconhecidos para alcançar o *status* de refugiado, a partir da interpretação da Convenção de 1951 são: raça, nacionalidade, opinião política, religião e pertencimento a um grupo social.

Com o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, o conceito de refugiado foi ampliado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1967). Destaca-se que o Protocolo foi essencial para retirar as duas limitações, temporal e geográfica, contidas na Convenção de 1951 supracitada. Isso porque começaram a surgir novos grupos de refugiados que não se enquadravam na definição restritiva da Convenção de 1951, provenientes de outros continentes que não o europeu e também em face de acontecimentos mais recentes.

Importa mencionar também que muitos países ratificaram a Convenção de 1951, mas não o Protocolo de 1967, tendo em vista que ambas são normativas autônomas. Dessa forma, a aplicação ou não das reservas geográficas e temporal, ainda hoje, depende do que cada país dispõe em matéria de refúgio.

No caso do Brasil, ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 no ano de 1960, entrando em vigor no ano seguinte, através da promulgação do Decreto n.º 50.215 de 1961. A Convenção foi aderida com a opção pela reserva geográfica, resultante da definição restritiva de refugiado, bem como foram feitas limitações aos direitos de associação e de labor remunerado (artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, respectivamente) (ANDRADE, 2017).

O Protocolo de 1967 foi aderido pelo Brasil no ano de 1972 e promulgado no plano doméstico pelo Decreto n.º 70.946 do mesmo ano, de forma a derrubar a reserva temporal. Além disso, a Carta de Adesão brasileira indicou expressamente que o Governo retirava as reservas feitas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951. Já quanto à reserva geográfica, que permanecia sendo aplicada no país, a mesma foi derrubada em 1989, a partir da pressão do ACNUR e da Organização

dos Estados Americanos (OEA), com a promulgação do Decreto n.º 98.602 de 1989, retificado pelo Decreto n.º 99.757 de 1990 (ANDRADE, 2017).

Assim, com o Protocolo de 1967, o conceito constante no artigo 1º da Convenção de 1951 se tornou mais abrangente. José Fischel de Andrade explica:

O Protocolo de 1967, ao omitir as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e...” e as palavras “... como resultado de tais acontecimentos” do artigo 1 A(2) da Convenção de 1951 e ao determinar que ele seria aplicado pelos Estados Partes “sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas [...] deverão [...] ser aplicadas também sob o presente Protocolo”, ampliou aos novos refugiados, frutos dos eventos ocorridos após o ano de 1951, na Europa *ou fora desta*, os benefícios que tinham sido outorgados aos então existentes (ANDRADE, 2017, p. 49-50, grifo do autor).

Ainda, cumpre ressaltar que, no âmbito da América Latina, a Declaração de Cartagena de 1984 trouxe uma nova perspectiva, através de uma ampliação ainda maior para o conceito de refugiado. Em função das limitações apresentadas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1957, o documento adapta os textos legais à realidade dos indivíduos que buscam proteção, a nível regional, alargando, assim, o sistema de proteção (JUBILUT, 2007).

A Declaração de Cartagena foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos, em Cartagena de Indias, Colômbia, encontros esses conhecidos como o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”. O colóquio teve como objetivo analisar a situação dos refugiados na América Latina – principalmente devido ao crescimento considerável do número de refugiados na região, em razão das ditaduras militares em vários países latino-americanos. A Declaração estabeleceu, a nível de América Latina, os conceitos básicos da questão do refúgio no campo dos direitos humanos e lançou o termo “**violação maciça de direitos humanos**”, indispensável para a ampliação do conceito de refugiado. (BARRETO; LEÃO, 2010, grifo nosso).

A terceira conclusão do Colóquio reflete essa ampliação⁴, visto que estabelece, além dos cinco motivos já reconhecidos pela Convenção de 1951,

⁴ “O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão

também a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo de reconhecimento do *status* de refugiado.

Nesse sentido, a Declaração foi um importante documento regional, pois proporcionou a associação entre o conceito de refúgio e o de direitos humanos, especificamente o de direito humanitário na América Latina (LIMA, 2020). Liliana Lyra Jubilut destaca:

[...] com a adoção desse critério verifica-se a passagem de um foco na situação de perseguição individual para a situação objetiva no país de origem, analisando-se, assim, a proteção dos direitos humanos de forma mais ampliada. A partir dessa ampliação a violação de quaisquer direitos humanos, e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos (JUBILUT, 2007, p. 135).

Compreendido o conceito de refugiado, ainda há que se considerar que existem milhões de pessoas que não tem suas nacionalidades reconhecidas por nenhum Estado: os apátridas. O artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 define apátrida como sendo aquela pessoa que “[...] não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954).

Cabe mencionar que, de acordo com a Convenção Europeia Sobre A Nacionalidade, a nacionalidade é o “vínculo jurídico entre um indivíduo e um Estado” (CONSELHO DA EUROPA, 1997). No caso dos apátridas, esse vínculo não existe, o que pode ocorrer por diversos motivos, como conflitos étnicos, políticos, sociais, etc⁵. Assim, muitas dessas pessoas se deslocam em busca da chance de encontrar um país que abra suas portas e possibilite o seu reconhecimento como cidadãos.

Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, **considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública**” (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, grifo nosso).

⁵ A título de exemplo, a hoje cidadã brasileira Maha Mamo passou trinta anos de sua vida sem nacionalidade. “Maha nasceu em Beirute, capital do Líbano, mas não pôde ser registrada como libanesa porque o país, como a maioria das nações, concede a nacionalidade pelo sangue, e não pelo território onde se nasce. Maha teria, então, que assumir a origem dos pais, sírios. Ocorre que o pai, Jean Mamo, é cristão, a mãe, Kifah Nachar, é muçulmana, e as leis da Síria não permitem o casamento inter-religioso. O resultado dessa perversa combinação jurídico-religiosa foi a apatridia — e tudo o que dela deriva” (CONHEÇA, 2020). Assim, sem documentos, sem registro e sem direitos, Maha e seus irmãos vieram para o Brasil, único país que oportunizou a sua existência oficialmente.

Com esse panorama, percebe-se uma variedade de motivos que levam migrantes *lato sensu* a se deslocarem. Há uma característica inerente ao ser humano de buscar uma vida melhor, buscar melhores condições; e, ao mesmo tempo, há conflitos tão profundos na sociedade humana que o obrigam a desejar se deslocar (BAUMAN, 2017).

Portanto, feita a presente contextualização acerca dos principais conceitos relacionados à temática migratória, será explorado, a seguir, onde esses conceitos se inserem na política brasileira. Buscar-se-á compreender qual o caminho trilhado pelo Brasil, social e politicamente, para a construção de uma política migratória, desde o Estatuto de Estrangeiro até a Lei de Migração, editada em 2017.

2.2 O SURGIMENTO DA POLÍTICA DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO NO BRASIL E SEUS APORTES NORMATIVOS

Neste subcapítulo, será abordado o histórico social e político que culminou na edição da política doméstica para a área da migração e do refúgio no Brasil. Para tanto, faz-se importante conhecer o momento histórico no qual o país se encontrava na década de 80, quando surge o primeiro regramento jurídico para regularizar os estrangeiros que chegavam ao território a partir de então.

Em 1964, o governo do então presidente João Goulart, empossado graças à vitória da Campanha da Legalidade, foi deposto por um golpe civil-militar. O período do governo de “Jango”, como era popularmente conhecido o presidente, era de intensa politização da sociedade, radicalização política e de confrontos e debates, o que “propiciou uma ampla participação da sociedade na discussão pública de propostas de mudanças e reformas”. Era “um período de intensa atividade política e de uma ampla discussão em torno dos diferentes projetos para o país” (ARAUJO; SILVA; SANTOS, 2013, p. 12).

As direitas civis se mostravam contrárias a todo esse contexto, pois alardeavam que as reformas de base tinham como objetivo “comunizar” o Brasil. O Congresso Nacional, de maioria conservadora, também seguia o mesmo raciocínio. Assim, o medo da radicalização e o suposto “perigo comunista” levaram alguns setores da sociedade, como clérigos e a burguesia industrial ligada ao capital externo, a apoiarem um possível golpe (ARAUJO; SILVA; SANTOS, 2013).

Com a efetivação do golpe civil-militar em 31 de março de 1964, o Brasil passou por uma longa ditadura, que perdurou até 1985. O início de uma abertura política se deu somente em 1974, com o governo do presidente militar Ernesto Geisel. Destaca-se:

O objetivo era promover uma transição lenta e controlada para um regime mais liberal, mas que, no entanto, mantivessem excluídos da esfera das decisões do poder setores mais radicais da oposição e os representantes dos movimentos populares. O objetivo do projeto de abertura era empreender uma “transição por cima” para uma “ditadura reformada” (ARAUJO; SILVA; SANTOS, 2013, p. 21).

Nesse contexto, foi promulgado, então, no ano de 1980, a primeira regulamentação voltada aos estrangeiros no Brasil: o Estatuto do Estrangeiro – Lei n.º 6.815 de 1980, regulamentada pelo Decreto n.º 88.715 de 1981. A referida lei buscava resguardar a soberania nacional e os interesses dos brasileiros, frente à possível ameaça estrangeira, visto que os imigrantes não eram vistos como sujeitos de direitos, mas sim como potenciais inimigos para o país e para a sua população – visão essa que permeou toda a lei (CLARO, 2020).

O Estatuto revelava o interesse do Governo Brasileiro em receber apenas aqueles imigrantes que pudessem contribuir para o mercado de trabalho brasileiro. Havia um critério claro para decidir quais estrangeiros seriam recebidos no país e quais não: eram considerados “úteis” apenas os imigrantes que complementassem a mão de obra brasileira, quando essa não se mostrasse qualificada o suficiente para as demandas do crescimento econômico⁶.

Assim, a Lei n.º 6.815 de 1980, fruto da Doutrina da Segurança Nacional, definia a situação dos estrangeiros no Brasil, logo, tornou-se um importante marco na história da política migratória nacional. Isso porque refletia a política de governo ditatorial que o Brasil vivia, ainda que em seus anos finais. Aspectos como a criminalização da migração, a discriminação e a xenofobia⁷ fizeram com que a lei

⁶ A Mensagem Presidencial n.º 64, de 1980, dada pelo então presidente militar João Figueiredo, sucessor de Ernesto Geisel, submeteu à deliberação do Congresso Nacional o projeto de lei do Estatuto do Estrangeiro e demonstrou de forma muito clara a intenção do governo ditatorial da época em concretizar a sua política nacional migratória, dizendo que essa seria “orientada no sentido de reduzir o afluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao nosso desenvolvimento, por não mais consultar aos interesses nacionais da imigração indiscriminada para o Brasil”. Portanto, só seria permitida a entrada de migrantes internacionais que pudessem complementar a mão de obra nacional, “nos níveis de qualificação em que esta não puder atender à demanda resultante do atual processo de desenvolvimento econômico” (BRASIL, 1980).

⁷ O Estatuto prevê penalidades, em seu artigo 125, àqueles que auxiliam migrantes a entrar ou ocultarem-se de forma irregular/clandestina no país (inciso XII), e que fizerem declarações falsas para

ficasse marcada na história pela segregação que proporcionava⁸. Segundo Pereira e Barbato,

O contexto criado pelo Estatuto do Estrangeiro não coadunava com as premissas de uma democracia participativa [...]. Disso resultava não apenas a desigualdade e o não à pluralidade no bojo do diálogo, mas também nas deliberações dele resultantes. Perdia, por conseguinte, o diálogo social em termos de promoção da igualdade e da diversidade (BARBATO; PEREIRA, 2019, p. 6).

Com o fim da ditadura militar, a Constituição Federal democrática, focada na prevalência dos direitos humanos, surge em 1988 como o marco jurídico da redemocratização do país. Norteada pela dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, ficou positivada no rol de direitos fundamentais da Carta Magna brasileira a igualdade entre brasileiros e estrangeiros (*caput* do artigo 5º). Ficou assentada, também, a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (artigo 4º, inciso II) (BRASIL, 1988). A Constituição inclusive refletia muito o “espírito de Cartagena”, fruto da Declaração de Cartagena de 1984, assinada pelo Brasil nos últimos momentos da ditadura militar.

Mesmo com a nova Constituição Federal, o Estatuto do Estrangeiro continuava vigente⁹. Se mostrava contrário a muitos dos princípios constitucionais, já

obtenção de documentos (inciso XIII). Além disso, o inciso XI remete-se à longa lista de proibições previstas nos artigos 106 e 107 do Estatuto. Ainda, no Título VIII, o Estatuto trata da expulsão, prevendo as situações em que poderá ocorrer, destacando a importância de se preservar a ordem pública e a segurança nacional. O Código Penal segue o raciocínio do Estatuto, com artigos que estão em vigor até hoje, prevendo como crimes o reingresso no território brasileiro daquele estrangeiro que foi expulso (art. 338) e a utilização por parte do estrangeiro de nome que não é seu para entrar ou permanecer no Brasil (art. 309). Tudo isso reflete, claramente, uma visão discriminatória e xenófoba.

⁸ Note-se que o próprio vocábulo utilizado pela lei – “estrangeiro” – denota uma visão de segregação. De acordo com o Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa, estrangeiro é aquele que “[...] efetivamente não pertence ou não é natural de um país, de uma nação, de uma comunidade etc. ou que não se considera como tal, sentindo-se alheio”. A palavra é sinônimo de “estranho”, “forasteiro” (MICHAELIS, 2015).

⁹ Normas anteriores à promulgação de uma nova Constituição Federal poderão continuar em vigor quando não se mostrarem incompatíveis com a nova Constituição, porém, passam a tê-la como um fundamento de validade. Esse instituto, no Direito Constitucional, é nomeado recepção. Diferentemente das Constituições Federais brasileiras de 1891 e 1934, a Constituição Federal de 1988 não prevê a recepção de forma expressa em seu texto, portanto, o que ocorre é a recepção implícita – o ato normativo, teoricamente, presume-se constitucional e poderá ser alvo do controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, neste último caso, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). No caso do Estatuto do Estrangeiro, não houve uma análise específica pelo Supremo Tribunal Federal a fim de avaliar a constitucionalidade ou não de sua recepção. Assim, o Estatuto continuou em vigor a partir de uma recepção implícita, considerando que nunca foi revisado à luz dos princípios constitucionais (KENICKE, 2016). Segundo o mesmo autor (2016, p. 68), “os motivos da continuidade da vigência da lei podem ser encontrados tanto na omissão do Congresso Nacional em aprovar outra legislação, que seja ajustada aos preceitos constitucionais de 1988 e que se fundamente nos direitos e garantias fundamentais e nos

que restringia, por exemplo, a liberdade partidária, bem como o direito de associação, manifestação, reunião, sindicalização e greve dos migrantes. Ademais, o Estatuto, além de contradizer alguns pontos da própria Constituição Federal de 1988, violava princípios de direitos humanos previstos em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como, por exemplo, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, bem como na Declaração Universal de Direitos Humanos (MILESI, 2007).

Dessa forma, com o advento da Constituição de 1988, o Estatuto do Estrangeiro tornou-se obsoleto e não era mais a legislação adequada para atender às demandas relacionadas às migrações. Mesmo assim, “[...] permaneceu em vigor por quase vinte anos após a vigência da Constituição, apesar de possuir dispositivos contraditórios ao espírito constitucional estabelecido em 1988” (SILVA; JUBILUT; VELÁSQUEZ, 2020, p. 51).

Com isso, a partir de 1988, o Brasil não possuía qualquer legislação voltada à temática das migrações que fosse condizente com os princípios e fundamentos constitucionais. Isso resultava em uma grande desorganização no ordenamento e, conseqüentemente, em dificuldades para resolver as questões migratórias. Era claro que a temática demandava mudanças legislativas, porém, essas ocorreram somente através de normas infralegais, dando vazão parcial à demanda: tiveram importante papel as resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)¹⁰ e de portarias interministeriais dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores (CLARO, 2020).

Em termos de política migratória adotada pelo Brasil, na década de 1990, foi dado destaque ao tema dos direitos humanos, tanto na política externa quanto na política interna do país. “Em 1996, houve o lançamento do Primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos, momento em que o governo solicitou ao ACNUR

tratados de direitos humanos promulgados pelo Brasil, quanto no autoritarismo continuado da Administração Pública”.

¹⁰ O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foi instituído pelo Estatuto do Estrangeiro em 1980, mas continua ativo até hoje, atualmente atrelado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Trata-se de órgão composto por representantes de órgãos federais, dos segmentos de empregadores e de trabalhadores e também da sociedade civil. Ao longo dos anos, tendo em vista sua composição quadripartite e suas atribuições (por exemplo: formular a política nacional de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração laboral; efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra imigrante qualificada; etc.), o órgão teve grande importância na efetivação dos direitos da população migrante, com destaque para o momento anterior da edição da Lei de Migração em 2017 (MINISTÉRIO, 2021).

uma pauta para servir de incentivo à elaboração de uma legislação específica” no âmbito interno, que abordasse a temática do refúgio (PINTO, 2018, p. 76).

Em 1997, elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do governo brasileiro¹¹, foi editada a Lei de Refúgio (Lei n.º 9.474 de 1997), primeira regulamentação específica para refugiados no Brasil. Antes dela, mesmo que o país estivesse comprometido com a Convenção de 1951 e com o Protocolo de 1967,

[...] o Brasil ainda não assumia, na sua plenitude, as responsabilidades com as quais havia se comprometido, posto que se limitava a autorizar aos refugiados sua permanência no território nacional, cabendo ao ACNUR as atividades de determinação da condição de refugiado (ANDRADE, 2017, p. 78).

Nesse sentido, a Lei de Refúgio veio para finalmente regulamentar a situação de milhares de pessoas no Brasil, com um viés totalmente diferente do Estatuto do Estrangeiro, tendo em vista os princípios da Constituição Federal de 1988.

A Lei n.º 9.474 de 1997 estabeleceu os critérios de reconhecimento do *status* de refugiado, bem como determinou o procedimento para tal, adotando a definição mais ampla do instituto – ou seja, acolhendo também, por meio deste, pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos (JUBILUT, 2007)¹². Segundo Jubilut, o fato de o Brasil ter adotado e positivado a definição mais ampla

[...] constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil (JUBILUT, 2007, p. 191).

Além disso, a lei criou um órgão administrativo competente para tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, com uma composição multifacetada, pois conta com representantes de vários órgãos governamentais, de organizações não-governamentais e do ACNUR. Ele possui competência para estabelecer, em primeira instância, o reconhecimento ou não do *status* de refugiado (trabalho que, antes da edição da lei, era feito pelo ACNUR, que aplicava na prática o que dispunha a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, mas que ainda não

¹¹ Com a adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) no país e a atenção especial que os principais interlocutores do ACNUR – como os ministros das relações exteriores e da justiça – passavam a dar ao tema dos “direitos humanos”, o ACNUR partiu desse contexto para a inserção da questão dos refugiados na agenda política, de forma proativa e pragmática (ANDRADE, 2017, p. 78).

¹² Como visto, a definição mais ampla do conceito de refugiado, referida pela autora, foi criada pela Declaração de Cartagena, de 1984.

estava regulamentado em âmbito doméstico¹³), assim como para expedir Resoluções Normativas a fim de regulamentar questões práticas referentes aos refugiados (JUBILUT, 2007).

Contudo, há que se notar que, como dito, a Lei n.º 9.474 de 1997 apresentava-se como uma regulamentação específica para os refugiados, visto que não revogou expressamente o Estatuto do Estrangeiro. Enquanto isso, a população migrante no Brasil continuava sem qualquer regulamentação condizente com a Constituição de 1988, apenas com uma lei migratória que, pode-se dizer, era um verdadeiro “entulho autoritário” (ASSIS, 2018, p. 614).

Na última década, com a chegada de migrantes haitianos, senegaleses, ganeses e europeus fugindo da crise na Europa, a questão da política migratória brasileira começou a ser discutida – tanto no âmbito da política governamental quanto na mídia e nas produções acadêmicas. Nesse momento, o Brasil vivia uma visibilidade internacional positiva: o contexto do país, até 2014, era de estabilidade econômica e política. Assim, o Brasil entrou na rota das migrações contemporâneas, visto que o cenário mundial era de crise econômica e políticas migratórias restritivas (ASSIS, 2018).

Ao chegarem no Brasil, porém, migrantes que buscavam melhores condições de vida se deparavam com o Estatuto do Estrangeiro, ainda da década de 1980, completamente defasado, mas que ainda não havia sido revogado. A situação gerou amplo debate na sociedade civil, nos movimentos sociais e nas organizações de migrantes, debate esse que convergia na ideia de que era necessária uma lei migratória no Brasil, que revogasse o Estatuto do Estrangeiro e regulamentasse a migração de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Com esse panorama, em 2013, foi aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 288, de autoria do então senador Aloysio Nunes Ferreira, e mais tarde, em

¹³ “Com a redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos em geral, foi elaborada a Portaria Interministerial 394, de 1991, que amplia o elenco de direitos dos refugiados e estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR – que analisa os casos individuais – quanto o governo brasileiro, que dá a decisão final. Em linhas gerais o procedimento para a concessão de refúgio ocorria da seguinte maneira: o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado” (JUBILUT, 2007, p. 175).

2015, sob o n.º 2.516, aprovado também na Câmara dos Deputados. O projeto seria a base para a nova legislação migratória brasileira. Após constante debate para a formulação da lei, o presidente Michel Temer, em 2017, sancionou, ainda que com vários vetos, a proposta que criava a Lei de Migração, e a lei foi aprovada em 24 de maio do mesmo ano (CLARO, 2020; ASSIS, 2018).

A Lei n.º 13.445 de 2017, conhecida como Lei de Migração, “[...] entrou em vigor 180 dias após sua aprovação e foi instrumentalizada pelo Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017, o qual passou a vigorar em 21 de novembro daquele ano” (CLARO, 2020, p. 42).

Com a edição da lei, havia pressões contrárias a ela tanto dentro do governo quanto da sociedade civil, mas também, ao mesmo tempo, especialistas, imigrantes e sociedade civil reconheciam o grande avanço legislativo que a Lei de Migração representava. Gláucia de Oliveira Assis explica:

[...] a Nova lei de Migração foi aprovada num contexto de pressão de dois grupos distintos: as entidades e organizações em defesa dos imigrantes, que buscavam aprovar uma lei migratória que compreendesse a migração a partir da perspectiva dos direitos humanos, e os órgãos de segurança, a Polícia Federal e mesmo um movimento como a Direita São Paulo, que defendiam uma visão mais securitária das migrações (ASSIS, 2018, p. 613).

A nova lei migratória, ao revogar expressamente o Estatuto do Estrangeiro, trouxe mudanças emblemáticas. Para Ribeiro, o maior avanço da Lei n.º 13.445 de 2017 foi dar um fim ao anacronismo do Estatuto. Mas, de forma geral, considera-se um avanço importante o fato de que a nova lei tem como foco a garantia dos direitos das pessoas migrantes, “[...] tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior” (RIBEIRO, 2017, p. 174).

Nesse sentido, a Lei de Migração se mostra como uma verdadeira “[...] ruptura paradigmática, orientada pela efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes” (WERMUTH, 2020). As diferenças entre a nova lei e o Estatuto do Estrangeiro já podem ser observadas em seus títulos: enquanto o Estatuto usa a terminologia estrangeiro, a lei utiliza migrante, partindo de uma premissa de acolhida de pessoas em mobilidade (CLARO, 2020). Além disso, a palavra migrante “[...] inclui não apenas o não nacional, como também pessoas que se deslocam no espaço geográfico de um mesmo país (migrante interno), e pessoas apátridas, aquelas que não têm nacionalidade de nenhum Estado” (CLARO, 2020, p. 43).

A Lei n.º 13.445 de 2017 se destina a pessoas em cinco situações diversas, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, que se destinava simplesmente aos não nacionais. De maneira muito mais clara e ampla, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, a Lei de Migração explica quem serão seus destinatários, o que é importante principalmente para quem irá aplicá-la¹⁴.

A lei parte de uma premissa de que o Estado tem obrigações para com a pessoa migrante e, ao mesmo tempo, prevê direitos e obrigações para os sujeitos das migrações internacionais. Por isso, ela tem como base os direitos das pessoas migrantes, considerando os princípios da Constituição Federal de 1988, os tratados ratificados pelo Brasil e os princípios e costumes do Direito Internacional em matéria de direitos humanos (CLARO, 2020, p. 45).

Um avanço importante trazido pela Lei de Migração é o princípio do acolhimento humanitário, previsto no seu artigo 3º, inciso IV¹⁵. No artigo 14, parágrafo 3º, o princípio se concretiza, a partir da possibilidade de concessão de visto temporário, inclusive aos apátridas, para a acolhida humanitária:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido **ao apátrida ou ao nacional de qualquer país** em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (BRASIL, 2017b, grifo nosso).

As demais diretrizes da Lei, previstas no artigo 3º, denotam uma verdadeira evolução do ordenamento jurídico interno quando se fala em direitos humanos. Há uma preocupação em garantir, por exemplo, o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (inciso II), a não criminalização da migração (inciso III), a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante (inciso XVII) e a importância das políticas públicas voltadas à população migrante, prevista em vários incisos do referido artigo (BRASIL, 2017b).

¹⁴ “§1º. Para os fins desta lei, consideram-se: [...] II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV – residente fronteiro: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiro de país vizinho; V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto no 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro” (BRASIL, 2017b).

¹⁵ “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] VI - acolhida humanitária;” (BRASIL, 2017b).

Não obstante todos os avanços trazidos pela nova lei migratória, os inúmeros vetos feitos pelo Presidente da República em 2017 à Lei de Migração “ligaram um sinal de alerta” para seu processo de regulamentação. Diferente do processo de construção da própria Lei n.º 13.445 de 2017, o de elaboração de seu Decreto regulamentador n.º 9.199 de 2017 “[...] se tratou de uma etapa marcada pela falta de transparência do governo federal e pelo espaço reduzido para diálogo junto à sociedade civil organizada e à população migrante” (FRANCO, 2020, p. 119)¹⁶.

Com isso, o Decreto n.º 9.199 de 2017 apresenta alguns retrocessos comparado à abertura proporcionada pela lei no que tange aos direitos humanos. Um exemplo disso é o uso da expressão “clandestino” em seu artigo 172¹⁷, que desconsidera, em âmbito doméstico, todo o debate internacional sobre a ideia de que “nenhum ser humano é ilegal” (WERMUTH, 2020). Outro exemplo é a possibilidade de prisão, por solicitação da Polícia Federal, de migrantes em situação irregular, prevista no artigo 211 do Decreto¹⁸. A disposição é claramente antagônica ao artigo 123 da Lei de Migração¹⁹, que prevê que ninguém poderá ser privado de sua liberdade por razões migratórias (FRANCO, 2020, p. 121).

Nesse sentido, em muitos aspectos o decreto acaba contradizendo a própria lei que regulamenta, tendo em vista principalmente todos os princípios e diretrizes

¹⁶ “Dentre as poucas oportunidades abertas pelo governo para a discussão do texto do Decreto, cita-se: (i) a Atividade do Fórum de Participação Social (FPS), promovida no dia 4 de agosto de 2017, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), na cidade de São Paulo, evento que produziu um total de 68 (sessenta e oito) propostas para o Decreto; (ii) a consulta pública da minuta do Decreto, feita pela internet, entre os dias 3 e 13 de novembro de 2017; (iii) a audiência pública ocorrida no dia 13 de novembro de 2017, em Brasília” (FRANCO, 2020, p. 119).

¹⁷ “Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do imigrante impedido ou **clandestino**, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante. Parágrafo único. Na hipótese de entrada condicional prevista no caput, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou **clandestino** permanecerá” (BRASIL, 2017a, grifo nosso).

¹⁸ “Art. 211. O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

§ 1º A medida cautelar aplicada vinculada à mobilidade do imigrante ou do visitante deverá ser comunicada ao juízo federal e à repartição consular do país de nacionalidade do preso e registrada em sistema próprio da Polícia Federal.

§ 2º Na hipótese de o imigrante sobre quem recai a medida estar preso por outro motivo, o fato deverá ser comunicado ao juízo de execuções penais competente, para determinar a apresentação do deportando ou do expulsando à Polícia Federal.

§ 3º O deportando ou o expulsando preso será informado de seus direitos, observado o disposto no inciso LXIII do caput do art. 5º da Constituição e, caso ele não informe o nome de seu defensor, a Defensoria Pública da União será notificada” (BRASIL, 2017a).

¹⁹ “Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei” (BRASIL, 2017b).

que a Lei n.º 13.445 de 2017 prevê em seu artigo 3º. Uma das principais omissões do Decreto é quanto ao artigo 120 da lei, que prevê a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, dispositivo que será analisado no capítulo seguinte.

Portanto, a Lei de Migração trouxe inquestionável avanço ao ordenamento jurídico brasileiro quando se trata de migrações. Contudo, há outros aspectos a serem considerados além do texto da própria lei quando se faz uma análise da conjuntura normativa migratória. A seguir, serão explorados brevemente os vetos à Lei de Migração e as portarias interministeriais editadas a partir do ano de publicação da Lei n.º 13.445 de 2017.

2.3 OS VETOS À LEI DE MIGRAÇÃO E AS PORTARIAS INTERMINISTERIAIS REFERENTES À TEMÁTICA MIGRATÓRIA EDITADAS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI – BREVE ANÁLISE EXEMPLIFICATIVA

Inicialmente, merece atenção, na análise da nova Lei de Migração, seus dezoito vetos, realizados pelo então Presidente Michel Temer, em 24 maio de 2017, no ato de sanção da nova lei. Os vetos “[...] lançaram um sinal de alerta para toda a comunidade organizada em torno da temática migratória”. Houve movimentos “de indivíduos e entidades da sociedade civil para tentar derrubar no Congresso os vetos presidenciais”, porém, o Legislativo não alterou nem sequer uma linha daquilo que foi sancionado (DELFIM, 2017, online).

O Chefe do Executivo possui o direito de veto, que está previsto no artigo 66 da Constituição Federal de 1988 e no Regimento Comum do Congresso Nacional, em seus artigos 104 a 106-D. Porém, no caso da Lei n.º 13.445 de 2017, “alguns dos vetos estão em desacordo com interpretações constitucionais já antigas” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 599).

Buscar-se-á, neste subitem, de início, realizar uma breve análise sobre alguns dos vetos presidenciais à Lei de Migração, a título exemplificativo. Tal análise, ainda que sucinta e não exaustiva, se justifica, pois os vetos realizados refletem a existência de resquícios de uma política migratória ainda discriminatória, que não prioriza a defesa e garantia dos direitos humanos, como será visto adiante.

O primeiro veto realizado pelo Presidente Temer recaiu sobre o artigo 1º, inciso I, parágrafo 1º, que conceitua migrante como “[...] pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o

imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida” (BRASIL, 2013). Ao expor as razões do veto, o Presidente destacou a limitação da igualdade prevista no artigo 5º da Constituição Federal:

O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional (BRASIL, 2017c).

O Presidente, ao enfatizar que há uma limitação para a igualdade constitucional entre brasileiros e estrangeiros, qual seja a exigência de domicílio no Brasil, acaba colocando as razões de veto em posição contrária às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre esse tema. É cediço o entendimento da Corte no sentido de que não se pode restringir direitos com base no domicílio do indivíduo, em especial com base no artigo 5º da CF/88 (VEDOVATO; ASSIS, 2018).

Com relação à segunda disposição vetada, o artigo 14, parágrafo 10, previa a criação de regulamento para dispor “[...] sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos” (BRASIL, 2013). O veto presidencial de tal disposição foi no seguinte sentido:

Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica (BRASIL, 2017c).

Para Vedovato e Assis, o tema segurança jurídica, mencionado pelo Presidente, “mais parece uma ladainha que um fundamento razoável” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 601). Isso porque, de acordo com os autores:

[...] a possibilidade de que o regulamento pudesse trazer outras hipóteses de concessão de visto temporário permitiria que o Brasil pudesse enfrentar, com maior flexibilidade, situações imprevisíveis, tendo condições de, numa emergência, acolher pessoas que não estivessem situadas numa das hipóteses previstas em lei (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 601).

Outro veto a ser questionado é o que recaiu sobre o parágrafo único do artigo 37 e sobre o inciso IV do artigo 40, que assim previam:

Art. 37 [...] Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de

ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade.

[...]

Art. 40. Poderá ser autorizada a admissão excepcional no País de pessoa que se encontre em uma das seguintes condições, desde que esteja de posse de documento de viagem válido:

[...]

IV – Seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar” (BRASIL, 2013).

O veto apresenta uma verdadeira desconexão com a realidade social atual, pois afasta-se dos recentes avanços conquistados no âmbito do direito de família (VEDOVATO; ASSIS, 2018). A justificativa do veto foi a seguinte:

Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores (BRASIL, 2017c).

Há uma defesa para evitar prejuízo às crianças, porém não há uma explicação clara sobre o tema, bem como não se indicam as situações em que tal prejuízo poderá ocorrer. Além disso, “não se considera que a criança poderá estar mais bem protegida com o texto vetado”, ainda mais “naquelas situações em que crianças viajam para se afastar de violações que sofrem no seu país de origem”. Os autores ainda ressaltam que “o combate ao sequestro internacional pode ser feito pelos mecanismos já existentes na legislação interna, não seria esse dispositivo a trazer mais insegurança para as crianças” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 602).

Por fim, destaca-se o veto ao artigo 44, que representa, para Vedovato e Assis (2018, p. 602), o “retorno ao viés de segurança nacional”. O artigo previa que “o titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção” (BRASIL, 2013).

Nessa toada, o Presidente afirmou, como justificativa do veto, que “o dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional” (BRASIL, 2017c).

Tal é o interesse pela segurança nacional, que “não haveria preocupação com fragilização do exercício do Poder de Polícia, se o foco fosse a preocupação com a proteção dos direitos humanos” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 603).

A partir da explanação e análise breve de alguns dos vetos presidenciais à Lei de Migração, feita de forma exemplificativa e não exaustiva, é possível perceber que, apesar de a nova lei migratória estar calcada na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos, ainda há resquícios da política migratória que ensejou a promulgação do Estatuto do Estrangeiro.

A Lei n.º 13.445 de 2017 prevê princípios e diretrizes que demonstram uma verdadeira preocupação com a garantia dos direitos da população migrante, assim como com a atuação amplamente protetiva do Estado brasileiro.

Porém, os vetos à Lei de Migração refletem “um distanciamento da interpretação conforme os direitos humanos” e, além disso, também podem demonstrar “[...] que tais direitos poderão não ser o parâmetro para a norma regulamentadora, tão importante num dispositivo que contém vários artigos que exigem regulamentação [...]” (VEDOVATO; ASSIS, 2018, p. 605). Logo, na prática, os vetos realizados à época de sua promulgação, assim como o próprio decreto regulamentador da lei, podem ser considerados verdadeiros empecilhos para a aplicação direta dos princípios de direitos humanos previstos na lei.

Seguindo o mesmo raciocínio, as portarias interministeriais relacionadas à temática migratória, editadas pelo Governo Federal, desde 2017, são parte importante da aplicação prática da nova Lei de Migração. Tendo em vista que o Decreto n.º 9.199 de 2017 apresentou incongruências e deixou a desejar em muitos pontos que deveriam ter sido regulamentados, as portarias interministeriais se apresentam como a solução existente, no momento, para resolver questões decorrentes de situações não regulamentadas.

O artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, prevê como uma das competências dos Ministros de Estado “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos” (BRASIL, 1988). Com base nisso, desde a edição da Lei n.º 13.445 de 2017, a Presidência da República vem editando portarias, que abrangem mais de um Ministério, a fim de suprir as lacunas normativas existentes.

A primeira portaria interministerial que merece atenção é a Portaria Interministerial n.º 3, de 27 de fevereiro de 2018, que, de acordo com seu artigo 1º, dispõe sobre o procedimento para obtenção de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados

e especifica a documentação necessária para a instrução de todos os pedidos (BRASIL, 2018a).

Com o objetivo de regulamentar a seção III do Capítulo II (“Do Registro e da Identificação Civil do Imigrante e dos Detentores de Vistos Diplomático, Oficial e de Cortesia”) e a seção IV do Capítulo III (“Da Autorização de Residência”), ambas da Lei de Migração, a partir do disposto nos artigos 79 e 129 do Decreto n.º 9.199 de 2018, a portaria foi resolvida pelos Ministros de Estado de Justiça e Extraordinário da Segurança Pública.

Há que se notar que o tema trazido pela portaria é visto pelo Governo Federal como matéria de segurança pública, já que é abordado pelo respectivo Ministério. Isso reflete ainda um pouco a perspectiva do Estatuto do Estrangeiro, ao considerar que o migrante poderá ser uma ameaça à segurança do país.

Em seguida, o parágrafo único do artigo 1^{o20} define todos os procedimentos abarcados pela portaria, como por exemplo autorização de residência para tratamento de saúde, para estudo, reunião familiar, apátridas, asilados e para aqueles em condição de refugiado, reconhecida pelo CONARE.

O artigo 2^{o caput}²¹ define a Polícia Federal como órgão competente para o processamento dos requerimentos. Seu parágrafo 1^{o22} fixa uma garantia importante: mesmo enquanto a confecção da Carteira de Registro Nacional Migratória (CRNM)

²⁰ “Parágrafo único. São regulados por esta Portaria os procedimentos de: I - autorização de residência para tratamento de saúde; II - renovação do prazo de residência do imigrante em tratamento de saúde;

III - autorização de residência para fins de estudo; IV - renovação do prazo de residência do imigrante estudante; V - autorização de residência para férias-trabalho; VI - autorização de residência com base em reunião familiar; VII - renovação do prazo de residência do imigrante em situação de reunião familiar; VIII - alteração do prazo de residência familiar, de temporário para indeterminado; IX - autorização de residência com base em Acordo ou Tratado de Residência; X - renovação do prazo de residência do imigrante residente com base em Acordo ou Tratado; XI - alteração do prazo de residência com base em acordo ou tratado, de temporário para indeterminado; XII - registro de autorização de residência de imigrante que teve reconhecida a condição de refugiado pelo CONARE; XIII - registro de autorização de residência de imigrante que teve asilo político concedido pelo Estado brasileiro; XIV - registro de autorização de residência de imigrante que teve reconhecida sua condição de apátrida; XV - autorização de residência do imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena; XVI - renovação do prazo de residência de imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena; XVII - autorização de residência de imigrante anteriormente regularizado com base em reunião familiar; e XVIII - substituição da Carteira de Registro Nacional Migratório de residente por prazo indeterminado em razão de decurso do prazo de validade do documento” (BRASIL, 2018a).

²¹ “Art. 2º Os requerimentos de que trata o parágrafo único do art. 1º deverão ser apresentados à Polícia Federal, acompanhados de documentação correspondente ao procedimento solicitado, conforme previstos nos Anexos” (BRASIL, 2018a).

²² “§ 1º Apresentado o requerimento à Polícia Federal, enquanto pendente a confecção da Carteira de Registro Nacional Migratória, será entregue protocolo ao imigrante, que garantirá acesso aos direitos disciplinados na Lei nº 13.445, de 2017, até decisão final” (BRASIL, 2018a).

estiver pendente, o migrante terá garantidos todos os direitos disciplinados na Lei de Migração, a partir da entrega, pela Polícia Federal, do protocolo do requerimento.

Além disso, de acordo com o artigo 5º da portaria²³, as notificações e comunicações aos migrantes ocorrerão preferencialmente por via eletrônica, através do site da Polícia Federal e do endereço eletrônico registrado pelo migrante em seu requerimento protocolado. Com isso, há a exigência de que o migrante tenha acesso incessante à *internet*, bem como a um endereço eletrônico.

Da mesma data de 27 de fevereiro de 2018, havia a Portaria Interministerial n.º 4, que regulamentava “[...] os procedimentos de concessão de autorização de residência para casos não previstos expressamente na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017” (BRASIL, 2018b). A portaria previa o Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça como competente para analisar pedidos de autorização de residência que não se enquadrassem na legislação citada.

Contudo, em 27 de junho de 2019, a referida portaria perdeu sua eficácia, com a edição do Decreto n.º 9.873 de 2019, pelo Vice-Presidente da República, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração (criado ainda pelo Estatuto do Estrangeiro). Assim, o CNIG restou competente para dirimir dúvidas e solucionar os casos especiais que envolvam a concessão de autorização de residência não previstos expressamente no Decreto n.º 9.199 de 2017; e também os casos especiais de concessão de autorização de residência associados às questões laborais (anteriormente, pelo disposto na referida Portaria, apreciados pelo Ministério do Trabalho).

Por fim, há que se falar da Portaria Interministerial n.º 10, de 6 de abril de 2018, que dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência aos cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, para fins de acolhida humanitária.

²³ Art. 5º As notificações aos imigrantes serão realizadas, preferencialmente, por via eletrônica, e também por meio de publicação no sítio oficial da Polícia Federal na internet: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao>. § 1º Os imigrantes que não tenham declarado endereço eletrônico em seus requerimentos protocolados antes da entrada em vigor desta Portaria poderão ser notificados pela Polícia Federal para complementação de seus dados, por meio de publicação no sítio oficial da Polícia Federal na internet. § 2º Caberá ao imigrante, durante a tramitação do seu pedido, acompanhar as comunicações e notificações: I - enviadas ao seu endereço eletrônico; e II - publicadas no sítio oficial da Polícia Federal na internet. § 3º A contagem do prazo para atendimento às notificações endereçadas ao interessado se dará a partir da publicação no sítio oficial da Polícia Federal na internet” (BRASIL, 2018a).

Assinada pelos Ministros de Estado da Justiça, Extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, a portaria regulamenta os artigos 14, parágrafo 3º, e 30, inciso I, alínea "c", da Lei de Migração, com base nos artigos 36, parágrafo primeiro, e 145, parágrafo primeiro, do Decreto n.º 9.199 de 2017.

Antes da Portaria n.º 10, de 6 de abril de 2018, a temática da acolhida humanitária no Brasil de haitianos e apátridas residentes no Haiti havia sido alvo de amplo debate, resultando na Resolução Normativa n.º 97 do CNIg, de janeiro de 2012, com vigência de dois anos, que concedia a essas pessoas o visto permanente, em caráter especial, por razões humanitárias. Isso porque, devido à crise humanitária no Haiti, o Brasil recebia milhares de pessoas vindas do país, como solicitantes de refúgio ou como migrantes indocumentados, que cruzavam fronteiras e chegavam ao Brasil através de redes ilegais de contrabando de migrantes (PINTO, 2018).

Porém, a presente portaria foi a primeira editada em consonância com a Lei de Migração e suas diretrizes. Por essa razão, sua edição foi de extrema importância, pois resultou na concretização do princípio da acolhida humanitária, previsto nos artigos 3º, inciso IV, e 14, parágrafo 3º, da nova lei migratória.

Inclusive, de acordo com o artigo 8º da portaria²⁴, haitianos e apátridas residentes no Haiti que forem beneficiários da autorização de residência para fins de acolhida humanitária terão garantida a possibilidade de exercício laboral no Brasil.

A Portaria “abriu as portas” para a edição de novas portarias prevendo situações de acolhida humanitária no Brasil. Tanto é assim que já no parágrafo único de seu primeiro artigo a Portaria prevê que “a hipótese de acolhida humanitária prevista nesta Portaria não prejudica o reconhecimento de outras que possam ser futuramente adotadas pelo Estado brasileiro em portarias próprias” (BRASIL, 2018c).

Mais tarde, em 20 de dezembro de 2019, foi editada a Portaria Interministerial n.º 12, que se prestou a atualizar a Portaria Interministerial n.º 10 que aqui se trata. Assim, o Brasil passou a receber haitianos e apátridas residentes no Haiti por mais um ano. A nova portaria também prevê a concessão de visto autorização de residência com fins de acolhida humanitária para o mesmo público, porém, adicionou pontos relevantes, como, por exemplo, contemplou a possibilidade de

²⁴ “Art. 8º. É garantida ao imigrante haitiano, bem como ao apátrida que residia na República do Haiti, beneficiário de autorização de residência para fins de acolhida humanitária, a possibilidade de livre exercício de atividade laboral no Brasil, nos termos da legislação vigente” (BRASIL, 2018c).

requerimento de autorização de residência por crianças, adolescentes e pessoas relativamente incapazes, devidamente representados. Além disso, dispôs que o requerimento de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados ou separados de seus responsáveis legais seguirá a Resolução Conjunta n.º 1, de 9 de agosto de 2017, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Defensoria Pública da União (DPU).

Outro ponto adicionado pela nova portaria foi o seu artigo 13²⁵, que prevê o processo de cancelamento da autorização de residência, sem prejuízo das medidas de Polícia Judiciária cabíveis, nos casos em que informações relevantes forem omitidas ou em que houver declarações falsas no procedimento previsto na portaria. O dispositivo revela a visão ainda securitária das migrações por parte do Governo Federal. A preocupação com a segurança nacional e a soberania do país ainda é latente.

Portanto, a partir da breve contextualização dos conceitos migratórios, realizado no início do capítulo; da análise do surgimento da política de migração e refúgio no Brasil, junto aos seus aportes normativos, através de uma abordagem histórico-social; e da análise dos principais vetos à Lei de Migração, de sua regulamentação e de algumas das Portarias Interministeriais que também a regulamentam; há que se concluir que a Lei n.º 13.445 de 2017 apresenta um avanço muito significativo para a política migratória brasileira, pois finalmente deixa para trás o Estatuto do Estrangeiro, o qual, por ser fruto da ditadura militar, estava em desacordo com o Estado Democrático de Direito. Também porque a lei trouxe a positivação de importantes princípios e diretrizes, com enfoque nos direitos humanos das pessoas migrantes, buscando concretizar, no âmbito interno, não só o previsto na Constituição Federal de 1988, como também nos tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário.

Ocorre, no entanto, que ainda há que se melhorar inúmeros aspectos da Lei de Migração, especialmente no que tange a sua aplicação prática, devido à pouca regulamentação que a Lei possui. O Decreto n.º 9.199 de 2017 e as portarias interministeriais editadas desde então assumem um papel importantíssimo na

²⁵ “Art. 13. Se for constatada, a qualquer tempo, a omissão de informação relevante ou declaração falsa no procedimento desta Portaria será instaurado processo de cancelamento da autorização de residência previsto no art. 136 do Decreto nº 9.199, de 2017, sem prejuízo das medidas de Polícia Judiciária cabíveis” (BRASIL, 2019).

concretização da Lei, especialmente as portarias, que suprem as lacunas normativas existentes. Mas, como a grande maioria das leis brasileiras recentes, há um longo caminho a ser percorrido para que todas as suas disposições sejam colocadas em prática de forma satisfatória.

Assim, o presente trabalho busca compreender a aplicação prática de uma das disposições da Lei n.º 13.445 de 2017: o artigo 120, que se refere à Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, o qual será mais bem analisado no próximo capítulo.

3 ANÁLISE DA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2012 E 2020: PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO

A Lei de Migração, editada em maio de 2017, trouxe inúmeros avanços no que diz respeito à regulamentação das migrações no Brasil. A lei buscou se adequar à Constituição Federal de 1988 e aos tratados internacionais sobre direitos humanos aos quais o Brasil é signatário. Assim, revogou o Estatuto do Estrangeiro, fruto da ditadura civil-militar do país.

Um dos avanços importantes promovidos pela nova lei, o qual será analisado neste capítulo, foi a previsão de uma Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia, disposta no artigo 120 da respectiva lei. O artigo reflete a importância de uma atuação conjunta dos entes federados, dialogando com a sociedade civil organizada, a fim de garantir os direitos da população migrante no Brasil.

No entanto, é preciso compreender a aplicação real do artigo em questão. Desse modo, ela será abordada, neste capítulo, com o objetivo de investigar a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas às migrações no estado do Rio Grande do Sul. Inicialmente, o presente capítulo debruçará sobre a análise do disposto no artigo 120 da Lei de Migração e suas implicações no Brasil. Após abordar a sua atuação no estado do RS, tendo em vista a necessidade de cooperação da União com os entes federados, a fim de concretizá-lo.

Desse modo, conhecer e analisar a base normativa do estado do RS voltada para as migrações se torna primordial para verificar se houve o diálogo com o contido no artigo 120 e como vem sendo implementado.

3.1 ANÁLISE DO ARTIGO 120 DA LEI DE MIGRAÇÃO – A POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA

A nova lei migratória traz a previsão da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, em seu artigo 120. O dispositivo reflete a busca pela organização de mecanismos aptos à concretização dos direitos e garantias da população migrante no Brasil. O artigo 120 da Lei n.º 13.445 de 2017 assim dispõe:

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, 2017b, grifo nosso).

O artigo prevê a política nacional migratória de forma bastante completa, ao dispor claramente sobre a necessidade do regime de cooperação entre Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como sobre a participação da sociedade civil organizada e de entidades internacionais na construção da política. Contudo, há que se notar que o *caput* do artigo, ao final refere “conforme regulamento”.

Isso significa que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia carece de regulamento próprio – a Lei de Migração apenas a cria, de forma geral e abstrata. Daí a importância do Decreto regulamentador da lei (Decreto n.º 9.199 de 2017), que se omitiu quanto à regulamentação do artigo 120, bem como das portarias interministeriais editadas pelo Poder Executivo, ambos brevemente analisados no capítulo anterior.

Não obstante não haver regulamento específico, o artigo 120 da Lei de Migração deve ser cumprido, tendo em vista o número expressivo de migrantes atualmente no Brasil e a necessidade de políticas públicas voltadas à proteção dessa comunidade.

3.1.1 O Conceito de Política Pública em Direito e sua Procedimentalização

Para tratar da aplicação prática do artigo referido e da Política Nacional prevista nele, é necessário compreender, de início, ainda que de forma superficial, o que significa o termo “política pública”.

Não existe uma definição exata para o termo. Os vários autores estudiosos da temática das políticas públicas as definem particularmente de formas diferentes. Porém, para Souza (2006, p. 24), a definição clássica mais conhecida é a de Laswell, que defende que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

De qualquer forma, todas as definições têm um enfoque em comum:

[...] definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

Maria Paula Dallari Bucci (2006), professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, busca trazer esse conceito para a perspectiva do Direito, tendo em vista a multidisciplinariedade que as demandas sociais exigem das políticas públicas.

A autora, em sua obra “O conceito de política pública em direito”, aponta, inicialmente, uma diferença importante que deve ser considerada: a distinção entre os termos *politics* e *policy*. Para a autora, “[...] enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais” (BUCCI, 2006, p. 11). Nesse sentido, a autora utiliza o termo *policy*, sendo adotado na abordagem da presente pesquisa.

Políticas públicas podem ter diversos suportes legais. Podem estar expressas no texto constitucional, em leis e até mesmo em normas infralegais, como decretos e portarias, e instrumentos jurídicos de outra natureza, tais como os contratos de concessão de serviço público (BUCCI, 2006).

A autora destaca como ideia central da política pública um programa de ação governamental:

[...] a política pública é definida como um programa ou quadro *de ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (BUCCI, 2006, p. 14).

Assim, a política pública ideal “deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados” (BUCCI, 2006, p. 39).

Cabe ressaltar que é de suma importância que a política pública seja “[...] compreendida como arranjo complexo, conjunto ordenado de atos”. O Direito e a política pública estão intimamente relacionados, mas não devem ser generalizados,

bem como não se deve recusar qualquer associação entre um e outro, tampouco associar o direito público a uma política pública. Por isso, tendo em vista ser um conceito complexo, Bucci esclarece que “é plausível considerar que não haja um conceito *jurídico* de políticas públicas. Há apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo” (BUCCI, 2006, p. 47). De qualquer forma, a autora destaca que “a função de governar [...] é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas” (BUCCI, 2002, p. 252).

Com isso, a autora traz três elementos estruturantes da política pública: ação-coordenação, processo e programa. O primeiro elemento (ação-coordenação) se apresenta como “[...] a compreensão da ação do Poder Público no seu conjunto, compreendendo-se, portanto, necessariamente, a coordenação” (BUCCI, 2006, p. 44). Isso quer dizer que, tendo em vista que a política pública ideal deve resultar no alcance de objetivos sociais mensuráveis, em um espaço de tempo e com resultado determinado, a coordenação das ações do Poder Público é de extrema importância. Isso porque “ela visa que o Estado seja um instrumento de indução à ação, isto é, à obtenção de resultados desejados e não mais um elemento (ou conjunto de elementos) na lógica caótica do universo de direitos em tensão” (BUCCI, 2006, p. 44).

O segundo (processo) se traduz conforme a própria conotação do termo “processo”: sequência de atos, procedimento, com um determinado fim e agregado ao elemento contraditório. No âmbito das políticas públicas, há o elemento contraditório na sua dimensão participativa. A participação popular em processos políticos também exige uma operacionalização, de modo que a organização do processo é importante em todos os aspectos da construção de uma política pública. Também no que tange ao aspecto temporal: há que se considerar o período para a obtenção dos resultados buscados e o período propício ou não para a inclusão de questões na agenda pública (BUCCI, 2006).

Por fim, o terceiro (programa) se presta a “[...] individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar” (BUCCI, 2006, p. 40). Trata-se do conteúdo propriamente dito da política pública e nele constam os objetivos concretos da política. O programa apresenta os elementos operacionais (instrumentos), os elementos de avaliação, os elementos instrumentais

e procedimentais e os arranjos político-administrativos, os meios financeiros e outros recursos (BUCCI, 2006).

Para a autora,

Esse seria o caminho para superar-se a concepção da norma geral e abstrata como referência central do aparelho burocrático do Estado, introduzindo-se no mundo do direito público o conceito de política pública como programa de ação. (BUCCI, 2002, p. 253).

Nesse sentido, Boneti (2017) defende que a essência da ideia de política pública surge do debate social, entre os mais diversos agentes, como partidos políticos, movimentos sociais e até mesmo indivíduos defendendo seus interesses pessoais. Para o autor, a vinculação entre esses agentes, sendo eles parte tanto do Estado quanto da sociedade civil, se estabelece através do Legislativo. Isso porque é ali que a sociedade civil se faz presente frente ao Estado e pode levar suas demandas e contradições sociais. Através desse espaço, a geração de uma política pública ocorre em um contexto de disputa pela apropriação dos recursos públicos ou de regulação, buscando atender uma demanda social ou um interesse comum.

Portanto, importante destacar que uma política pública tem uma trajetória burocrática, e passa por várias instâncias até chegar à operatividade a que se propõe. A primeira instância pela qual a política pública passa, depois de sair das mãos do Legislativo, é a dos burocratas. Essas pessoas são os técnicos responsáveis por transformar as políticas públicas em projetos de intervenção que se insiram na realidade social, através de medidas administrativas ou investimentos (BONETI, 2017).

A política pública, depois de passar pelo setor burocrático, com o objetivo de planificar a sua aplicabilidade, depende de mais alguns detalhes que envolvem a correlação de forças estabelecida no Legislativo quando a política foi aprovada. Nessa fase, geralmente o projeto da política pública acaba se tornando “propriedade” política de um deputado, ou de um partido político, aquele que defendeu a sua aprovação, pois, a proposta de política é apresentada no Legislativo como elemento de barganha política, a fim de fortalecer certos partidos políticos ou deputados e senadores eleitos. Assim, a política pública segue para ser operacionalizada, porém sempre comandada por correligionários do partido que se diz autor do projeto (BONETI, 2017).

A partir disso, percebe-se que a implementação de uma política pública, desde a sua idealização até a sua efetivação, passa pela esfera política governamental. É possível que tal afirmação soe óbvia, gritante. Porém, é necessário destacar a importância da articulação política quando se busca a operacionalização de uma política pública.

Souza inclusive resume a política pública em “colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2006, p. 26).

Por isso, de maneira geral, sempre acabam por ser mais beneficiados os segmentos da sociedade que mais têm força política no Legislativo e, certamente, que tenham mais recursos financeiros no caminho tortuoso da sociedade civil. Isso explica, de certa forma, a forte atuação política da sociedade civil organizada para eleger certos candidatos ou certos partidos, no sentido de que, muitas vezes, se tem o objetivo de fazer com que as políticas públicas sejam dirigidas e favorecidas para setores mais carentes da sociedade (BONETTI, 2017).

Portanto, levando-se em conta tudo o que foi abordado acima, passa-se à análise da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, considerando a sua previsão legal e buscando analisar sua existência e, eventualmente, sua eficácia.

3.1.2 Possibilidades e Perspectivas para a Implementação do Artigo 120 da Lei De Migração

O artigo 120 da Lei de Migração se traduz como o suporte legal da política. Como visto, a política pública deve ser um programa de ações de um governo, buscar determinados objetivos e contar com certos elementos. Nesse sentido, o artigo não busca discorrer sobre os elementos da política pública, mas sim, apenas prevê-la. O próprio *caput* menciona a necessidade de regulamento específico, como dito anteriormente, tendo em vista que é esse regulamento que irá apresentar todos os elementos necessários à formulação da política pública.

Tendo em vista, as disposições do artigo em questão, durante o Fórum de Participação Social do Conselho Nacional de Imigração, em 2018, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) encaminhou às autoridades da Casa Civil, do Ministério de Relações Exteriores, do até então Ministério do Trabalho (via CNlg) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, carta articulada e

assinada por outras quarenta e oito entidades da sociedade civil, sobre a regulamentação do artigo 120 da Lei de Migração, juntamente com proposta de subsídios para a regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Os documentos foram elaborados com base nas atividades desenvolvidas ao longo do ano de 2018 junto a parceiros e comunidades de imigrantes, no âmbito do projeto “Migrar com Direitos” (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2018b).

A carta destaca que o cenário atual das políticas públicas para as migrações no Brasil encontra-se caótico e desarticulado. Ressalta-se, um de seus primeiros parágrafos que aponta a necessidade de regulamentação do artigo 120 o quanto antes:

Acreditamos ser **imprescindível que se proceda o quanto antes à regulamentação do mencionado artigo** não só para que se possa providenciar respostas articuladas e adequadas a questões migratórias atuais, mas também por entender que, sendo a migração um fenômeno dinâmico - que transcende os limites territoriais internos e externos de um país - exige ela a atenção conjunta do Poder Público em todas as suas esferas: federal, estadual e municipal (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2018a, grifo nosso).

Também é ressaltada a importância do regime de cooperação dos entes federados para a concretização da política:

Na nossa visão, a PNMRA [Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia], se regulamentada prevendo-se uma **organização interna em regime de cooperação entre Poder Executivo Federal e Estados, Distrito Federal e Municípios**, consistiria no melhor e mais eficaz espaço de elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao acolhimento e ao atendimento – em regularização migratória, saúde e educação – dos migrantes (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2018a, grifo nosso).

Já na proposta de subsídios para a regulamentação do artigo, são sugeridos seis princípios norteadores/eixos de programas e ações para a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. São eles: (a) a proteção dos direitos das pessoas migrantes; (b) a promoção de uma inclusão integral dos migrantes no sistema público brasileiro; (c) a cooperação entre órgãos de governo federal, estadual e local, organizações da sociedade; (d) a proteção aos brasileiros no exterior; (e) a cooperação internacional; e (f) o acompanhamento das dinâmicas migratórias (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2018c).

Nesse sentido, o Defensor Público da União, João Chaves, em entrevista especial concedida ao Instituto Humanitas Unisinos, enfatizou que um dos grandes desafios para a pauta migratória no Brasil é a falta da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, a qual é prevista em lei, mas ainda não é regulamentada. Para Chaves, “é necessário um amplo debate na sociedade civil para saber que política queremos e quais seriam os marcos dessa política, e essa discussão só poderá avançar por meio do diálogo com a sociedade” (CHAVES, 2019).

Daí a importância da proposta de subsídios feita pelo CDHIC, de forma conjunta a outras inúmeras entidades, apresentada perante o CNIG. Não obstante a falta de regulamentação da Política Nacional, há que se reconhecer a existência de algumas iniciativas desenvolvidas em diferentes níveis de governo. Alguns exemplos são citados na proposta apresentada pelo CDHIC:

Foram criadas Resoluções Normativas para adequar a legislação vigente aos novos fluxos migratórios, como foi o caso dos haitianos e venezuelanos; Foram realizados encontros de participação social para o debate de políticas para migrantes, especialmente a COMIGRAR e os Fóruns de Participação Social do CNIG; Foram realizadas seis edições da Conferência Brasileiros no Mundo, com participação de brasileiros residentes no exterior; Foram criadas novas regras para a obtenção simplificada de autorização para cidadãos de países membros do Mercosul e associados e para países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); Foi criada uma comissão vinculada diretamente à Presidência da República para a atenção emergencial dos venezuelanos que chegam em Roraima, com criação de abrigos, criação de postos que emitem documentos e destinação de fundos para o atendimento dessa população (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2018c).

Assim, na análise do artigo 120, conclui-se que há uma necessidade de coordenar iniciativas que promovam o debate com a sociedade civil organizada.

Ainda, outro aspecto do *caput* do artigo em questão que merece grande atenção é a referência ao regime de cooperação entre os entes federados para a realização da política.

A partir da Constituição Federal de 1988, é possível dizer que o Brasil vive um “federalismo cooperativo”, o qual, para Ingo Sarlet:

[...] tem por finalidade a atuação conjunta tanto das unidades federadas entre si (União e Estados-membros, no Brasil também o DF e os Municípios) quanto dos Estados entre si, com o intuito de permitir um planejamento e atuação conjunto e integrado em prol da consecução de objetivos comuns, do desenvolvimento e do bem-estar no plano mais amplo do Estado Federal sem afetar os níveis de autonomia de cada unidade da Federação. [...] Isso se revela ainda mais necessário **no contexto de um Estado Social**, de caráter intervencionista e voltado à **consecução de**

políticas públicas, especialmente na área econômica e social, exigindo certa **unidade de planejamento e direção**. (SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2021, p. 411, grifo nosso).

Para o autor, há diversas formas pelas quais a cooperação em concreto dos entes da Federação ocorre. Poderão se dar mediante na esfera de acordos de diversas naturezas e conteúdo, ou através do exercício de competências legislativas e administrativas compartilhadas, de intercâmbio de informações, ou de reuniões conjuntas, de criação de órgãos interestaduais etc. Tudo isso sempre de acordo com o disposto na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Assim, o federalismo cooperativo, por depender das peculiaridades de cada Estado Federal, é uma “[...] ideia a ser implantada em concreto e sem que se possa aqui falar de um modelo ideal” (SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2021, p. 411).

Porém, nesse sentido, ressalta-se a nota crítica feita por Sarlet:

[...] **Federação implica e impõe cooperação**, de tal sorte que a cooperação (o mesmo se poderia dizer da subsidiariedade) constitui um **princípio e dever estruturante do Estado Federal** (podendo assumir, nessa perspectiva, inclusive a dimensão de um elemento essencial ao Estado Federal), pois não há como existir um Estado Federal sem algum nível efetivo de cooperação. [...] a expressão federalismo cooperativo representa um pleonasma [...], pois todo Estado Federal é de algum modo “cooperativo”, pois **o federalismo se caracteriza como o sistema político em que um Estado Federal compartilha as competências constitucionais com os Estados-membros, autônomos em seus próprios domínios de competência**. (SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2021, p. 411, grifo nosso).

O artigo 120 da Lei de Migração prevê a Política Nacional seguindo esse raciocínio: o de cooperação. Por isso, ao passo que ainda não há regulamento específico para a política prevista, estados e municípios se tornam atores imprescindíveis na concretização de políticas públicas migratórias, tanto quanto a sociedade civil organizada – atuação que será analisada no próximo capítulo. A título de exemplo, merece ser citada a atuação do município de São Paulo, que se apresentou como um dos poucos casos no Brasil de criação de uma Política Municipal para a população migrante. Dentro da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, são implementadas ações pela Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. Há uma rede de atendimento no município, composta pelos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAIs), e, ainda, São Paulo conta com o Conselho Municipal de Imigrantes (COORDENAÇÃO, 2017).

A Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente tem como objetivo “[...] articular as políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial [...]”. São realizados projetos para os próprios migrantes, como o “Portas Abertas - Português para Imigrantes”, curso de português gratuito e integralmente voltado a essas pessoas. Entretanto, a coordenação articula também projetos de capacitação para os servidores públicos e equipes técnica da rede municipal. Ainda, promove o diálogo “[...] com outras secretarias municipais na elaboração de políticas públicas municipais para a promoção da inclusão social, de geração de renda, de habitação, de eventos culturais da população” (A COORDENAÇÃO, 2021).

Os Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAIs) atuam ativamente, ao ofertar “[...] apoio especializado e multilíngue para imigrantes, com foco em orientações sobre regularização migratória e acesso a direitos sociais, orientação jurídica e do serviço social, bem como encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos” (CENTRO, 2017).

Por fim, o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) é um órgão que promove a participação social e política da população imigrante, conjuntamente ao poder público municipal. “É um órgão consultivo e paritário [composto por dezesseis membros titulares, sendo eles oito representantes da sociedade civil e oito do poder público] que tem como objetivo participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas à população imigrante da Cidade de São Paulo” (ESTRUTURA, 2021).

A partir desse raciocínio, a seguir, buscar-se-á compreender quais normativas e estruturas existem no estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de concretizar o artigo 120 da Lei de Migração.

3.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE 2012 a 2020

O presente subitem tem por finalidade trazer à tona a análise das estruturas e normas existentes no estado do Rio Grande do Sul acerca da temática migratória. Nesse sentido, cumpre analisar e compreender o papel que a legislação existente e as estruturas participativas e de debate componentes do aparelho estatal cumprem na construção de uma política migratória estadual mínima.

No ano de 2010, ainda antes da edição da Lei de Migração e sob a égide do ultrapassado Estatuto do Estrangeiro, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), à época vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego lançou a Política Nacional de Imigração e Proteção ao (a) Trabalhador (a) Migrante. Sua elaboração ocorreu através do diálogo social, com a participação do Poder Público, de trabalhadores e de empregadores, assim como da sociedade civil.

A referida política, que deu origem à principal normativa em âmbito estadual no Rio Grande do Sul, apesar de ter apresentado um avanço em relação às disposições do Estatuto do Estrangeiro, é insuficiente em alguns aspectos.

O documento que continha a proposta da política aprovada pelo CNIg em 12 de maio de 2010, para avaliação pública e sujeita a alterações, apresentada princípios e diretrizes a serem seguidos pela política. Entre o rol, a soberania do Estado é o segundo princípio/diretriz mencionado. Já a seguir, no terceiro lugar do rol, consta:

3) Os(as) migrantes **documentados(as) ou em situação regular** no território brasileiro terão igualdade de oportunidades e de tratamento e serão sujeitos(as) aos mesmos direitos e obrigações que os(as) cidadãos(a) brasileiros (as), independentemente de qualquer consideração de raça, cor, gênero e orientação sexual, idioma, convicção religiosa, opinião política, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio e estado civil, respeitados os termos da Constituição da República e da Legislação Federal; (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2010, grifo nosso).

Não pode passar despercebido o fato de que são garantidos direitos apenas aos migrantes documentados. Todos os migrantes que assim chegam ao Brasil não teriam como garantia tudo que o item 3 cita. Ainda, o item 6 ressalta que a migração indocumentada é considerada infração administrativa (CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, 2010). Portanto, a visão da migração ainda era vista como interesse (ou não) do Estado, sem considerar o migrante plenamente como sujeito de direitos, independentemente de sua situação migratória no país.

Com esse pano de fundo, no ano de 2012, foi editado, no estado do Rio Grande do Sul, o Decreto n.º 49.729 de 22 de outubro de 2012, que instituiu o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS), no âmbito da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do estado.

O decreto, atualmente, é a única norma existente no Rio Grande do Sul que define, em âmbito estadual, algum aspecto da política migratória. Por isso, se apresenta de extrema importância e merece ter seu conteúdo analisado neste trabalho.

Já em seu primeiro artigo, o decreto define o que é o COMIRAT/RS e seu objetivo, qual seja: “[...] promover e garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vulneráveis que se encontram em mobilidade no Estado do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Ainda, de acordo com o parágrafo 1º, “o COMIRAT é instância constituída por representantes de instituições públicas e de interesse público que representam uma diversidade de experiências com a mobilidade humana e um acúmulo de reflexões e ações dirigidas à atenção de migrantes e refugiados” (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

O artigo 2º, fugindo um pouco da ideia da Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante, ressalta:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, **considera-se migrante a pessoa estrangeira em território nacional, em qualquer situação** e, especialmente, quem se encontre em uma das seguintes condições:
I - refugiado: a pessoa assim reconhecida pela autoridade competente quando atendidos os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997;
II - apátrida: a pessoa que não possui vínculo de nacionalidade com qualquer Estado; e
III - vítima de tráfico de pessoas: o estrangeiro submetido a movimento ilícito e clandestino por meio das fronteiras internacionais para fins de opressão e exploração sexual ou econômica (RIO GRANDE DO SUL, 2012, grifo nosso).

Ou seja, independentemente da situação documental do migrante que chegar ao Rio Grande do Sul, ele será alvo das ações promovidas pelo COMIRAT/RS.

Quanto às competências do COMIRAT/RS, o artigo 3º do decreto dispõe doze competências (ações a serem realizadas) do Comitê²⁶, entre elas, a primeira:

²⁶ “Art. 3º Compete ao COMIRAT/RS: I – elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de facilitar o acesso das categorias previstas no art. 1º, § 1º deste Decreto às políticas públicas; II – monitorar as ações institucionais que dizem respeito à mobilidade humana e que interpelam as categorias deste Decreto; III - propor ações para solucionar as questões relativas aos migrantes indocumentados; IV – propor a constituição de serviços específicos para o atendimento dos migrantes, assegurando o seu acesso a bens e serviços públicos, por intermédio de atendimento humanizado e adequado a sua situação; V – promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa das categorias de que trata este Decreto no Estado do Rio Grande do Sul, garantindo um atendimento livre de preconceito e discriminação por motivos de origem, raça, sexo, cor, idade, crença ou pertença a grupo social; VI – apoiar a promoção de ações voltadas à integração dessas categorias no Estado do Rio Grande do Sul; VII – orientar e formar agentes públicos, privados e membros da sociedade civil sobre a realidade da mobilidade

I – elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de facilitar o acesso das categorias previstas no art. 1º, § 1º deste Decreto às políticas públicas; (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Essa disposição reflete claramente aquilo que foi explorado no subitem anterior deste capítulo. Estados da federação tem o dever de cooperação com a União, ao passo que o artigo 120 da Lei de Migração, por ainda não ter sido regulamentado a nível nacional, fica passível de ser colocado em prática por um dos estados e municípios.

Nesse sentido, o estado do Rio Grande do Sul vem elaborando e construindo o mencionado Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do COMIRAT/RS.

De acordo com o relatório de atividades do ano de 2020, um dos cinco eixos norteadores das atividades realizadas, elencados no Plano de Trabalho, é política estadual (eixo cinco). São mencionadas cinco ações neste eixo no Plano de Trabalho de 2020: “Construção do Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul”; “Promoção da Semana do Migrante, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a ser comemorada na terceira semana do mês de junho de cada ano”; e “Planejamento estratégico e avaliação anual no mês de outubro de cada ano” (COMITÊ DE ATENÇÃO A MIGRANTES, REFUGIADOS, APÁTRIDAS E VÍTIMAS DE TRÁFICO DE PESSOAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020). A primeira ação, a qual se trata especificamente da elaboração do Plano Estadual, teve seu prazo/prioridade definido como médio. Logo, o referido plano ainda está em construção.

humana, com foco na garantia dos direitos e deveres dessas categorias em condições de respeito à dignidade de cada pessoa, independentemente de sua origem; VIII - orientar as ações de prevenção a violações de direitos humanos das pessoas em mobilidade, visando coibir a sua ocorrência; IX - informar às instâncias competentes sobre denúncias de violação de direitos dos migrantes, para apuração e responsabilização; X – reunir, atualizar e estimular estudos, pesquisas e relatórios sobre o fenômeno da mobilidade humana; XI – apoiar ações e fóruns de debates sobre a revisão da legislação nacional, especificamente a Lei Federal nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, Estatuto do Estrangeiro; e XII - apoiar debates e ações com o objetivo de ratificar a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 45/158, em 18 de dezembro de 1990, que estabelece normas de tratamento igualitário entre trabalhadores nacionais e estrangeiros e atribui direitos humanos e fundamentais a todos os trabalhadores migrantes, legais ou irregulares” (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Com a edição da nova Lei de Migração, em 2017, o Decreto n.º 49.729 de 2012 foi alterado pelo Decreto n.º 55.634 de 9 de dezembro de 2020. O novo decreto impôs algumas alterações importantes, as quais merecem destaque.

Logo no parágrafo 1º do artigo 1º, o novo decreto dispõe sobre as diretrizes a serem seguidas pelo COMIRAT/RS, adicionando como a primeira delas a própria de Lei de Migração (não poderia ser diferente)²⁷.

Outra alteração importante é a do artigo 2º. Foram adicionados quatro conceitos: imigrante, emigrante, residente fronteiriço e visitante, incluindo-se nos últimos dois conceitos também os apátridas²⁸. Note-se que não há mais o conceito genérico de migrante, anteriormente utilizado. Há uma classificação exata para cada migrante no estado, o que se revela um ponto negativo. A OIM propõe “migração” como um termo “guarda-chuva”, como visto no primeiro capítulo, justamente porque não é possível contemplar em conceitos todas as situações reais da mobilidade humana. Ao classificar as migrações de forma taxativa, abre-se uma brecha para situações de exclusão e falha na garantia de direitos.

Na esfera das competências, foram adicionadas duas: a promoção de ações no âmbito do Estado durante a Semana do Migrante e a fomentação da criação/implementação de Comitês Municipais de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas nos municípios gaúchos²⁹.

Já quanto à composição do COMIRAT/RS, foram adicionados vários membros. Entidades da sociedade civil com atuação na área de migração e refúgio,

²⁷ “§ 1º O COMIRAT/RS segue as seguintes diretrizes: I - a Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração e do Decreto Federal nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei de Migração; [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

²⁸ “Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se: I - refugiado: a pessoa assim reconhecida pela autoridade competente quando atendidos os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 9.474/1997; II - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro; III - vítima de tráfico de pessoas: pessoa submetida a movimento ilícito e clandestino por meio das fronteiras internacionais para fins de opressão e de exploração sexual ou econômica; **IV - imigrante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; **V - emigrante**: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; **VI - residente fronteiriço**: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; e **VII - visitante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional” (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

²⁹ “Art. 3º Compete ao COMIRAT/RS: [...] XIII - promover ações na Semana do Migrante, no âmbito do Estado, a ser comemorada na terceira semana do mês de junho de cada ano, conforme previsão na Lei nº 15.367, de 5 de novembro de 2019; e XIV - fomentar a criação e a implementação dos Comitês Municipais de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas” (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

sem participação no Fórum de Mobilidade Humana, e representantes de coletivos e associações de migrantes, com atuação no estado, podem fazer parte do Comitê, através de pedido escrito³⁰.

Além disso, o COMIRAT foi implantado também na esfera municipal, na capital gaúcha, Porto Alegre. Em 2014, foi editado o Decreto Municipal 18.815, que instituiu o Comitê no município, com a mesma estrutura do COMIRAT/RS. Em 2020, o decreto foi revogado pelo Decreto Municipal n.º 20.821, que trouxe mudanças sutis na estrutura do Comitê, entre elas, a menção à Lei de Migração e a necessidade de consonância dos atos do COMIRAT/POA com a nova legislação federal.

A partir da análise do Decreto n.º 49.729 de 2012, depreende-se que estruturas como o COMIRAT/RS, a nível estadual e também municipal, como é o caso de Porto Alegre, são de extrema importância para que haja a garantia dos direitos da população migrante e o seu acesso a políticas públicas.

Isso porque o estado do Rio Grande do Sul é um importante destino para muitos migrantes. Estima-se que, desde o ano 2000 até o ano passado, 91.291 migrantes internacionais obtiveram o Registro Nacional Migratório como habitantes do estado, de acordo com os dados produzidos pela Polícia Federal, através do Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra). A capital Porto Alegre foi o

³⁰ “Art. 4º O COMIRAT/RS será composto por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades: I - Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, que o presidirá; II - Procuradoria-Geral do Estado; III - Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais; IV - Secretaria da Educação, V - Secretaria da Saúde, VI – Secretaria da Segurança Pública, VII - Secretaria de Obras e Habitação; VIII - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; IX - Secretaria de Trabalho e Assistência Social; X - Secretaria de Articulação e Apoio aos Municípios; XI - Secretaria da Cultura; XII - Brigada Militar; XIII - Polícia Civil; e XIV - Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS. § 1º Serão convidados a compor o COMIRAT/RS representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades: I - Defensoria Pública do Estado; II - Ministério Público do Estado; III - Assembleia Legislativa/Comissão de Direitos Humanos; IV - Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional RS; V - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, ou seu indicado; VI - Escritório de representação do Ministério das Relações Exteriores - ERESUL; VII - Defensoria Pública da União; VIII - Ministério Público Federal; IX - Justiça Federal; X – Superintendência da Polícia Federal no Estado do Rio Grande do Sul; XI – Ministério Público do Trabalho; XII - Representantes de Instituições de Ensino Superior com experiência de atuação de ensino, pesquisa e extensão na temática deste Comitê; XIII - Organização Internacional para as Migrações - OIM; e XIV - Superintendência Regional do Trabalho. § 2º Comporão o COMIRAT/RS, igualmente, representantes, titular e suplente, limitado ao número de representantes da administração pública estadual, de entidades que compõem o Fórum Permanente da Mobilidade Humana, de entidades da sociedade civil com atuação na área de migração e refúgio, bem como de representantes de coletivos e associações de migrantes, com atuação no estado, priorizando a proporcionalidade. § 3º As entidades da sociedade civil com atuação na área de migração e de refúgio que não compõem o Fórum Permanente de Mobilidade Humano poderão vir a compor o COMIRAT/RS mediante pleito por escrito e aprovação pelos membros deste Comitê, em reunião com pauta previamente definida. § 4º Os coletivos e as associações de migrantes, com atuação no Estado, que manifestarem interesse por escrito poderão compor este Comitê, respeitando o limite estipulado” (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

município que mais recebeu migrantes. Dentre os principais países de origem dos migrantes internacionais no estado, no último ano 2020, tem-se Haiti, Venezuela, Uruguai e Senegal (NEPO/UNICAMP, [2020]). Entre abril de 2018 e abril de 2021, o estado recebeu 7.158 venezuelanos por meio da estratégia de interiorização do Governo Federal (OPERAÇÃO ACOLHIDA, 2021).

A grande maioria dos migrantes no Rio Grande do Sul obtiveram o visto temporário. No ano de 2020, havia 2.697 migrantes nessa situação, 783 com visto permanente e 91 considerados residentes fronteiriços. Além disso, no mesmo ano, 973 migrantes fixaram-se no Rio Grande do Sul, ainda que temporariamente, com amparo legal na Portaria Interministerial n.º 12, de 2019, que dispõe sobre a concessão de visto temporário e autorização de residências para fins de acolhida humanitária para haitianos e apátridas residentes no Haiti. Outros 895 migrantes (sendo 891 venezuelanos) tiveram sua vinda amparada pela Portaria Interministerial n.º 9, de 2018, regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

Nesse sentido, em dezembro de 2020, foi apresentado ao COMIRAT/RS, em uma de suas reuniões, um estudo sobre o perfil dos imigrantes do Rio Grande do Sul, realizado pelo Departamento de Economia e Estatística, vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (DEE/SPGG). O estudo foi realizado pela analista pesquisadora do DEE/SPGG, Daiane Menezes, a partir de demanda da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Na reunião do COMIRAT em que apresentou o estudo, ela destacou: “as informações levantadas na pesquisa podem embasar o Estado para pensar em políticas de inclusão e priorizações para atingir essa população, por isso é tão importante o diálogo e a apresentação dos dados para o comitê” (ASCOM, 2020, online).

No entanto, não obstante os esforços contínuos da sociedade civil e de pesquisadores em levar tais informações ao Poder Público estadual, a fim de que sejam elaboradas políticas públicas específicas para a população migrante, ainda há pouca discussão e mobilização sobre o tema na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Até hoje, não há qualquer aporte normativo, no estado, que disponha sobre a garantia de direitos da população migrante. O estado conta apenas com a Lei

Estadual n.º 15.367, de 2019, que instituiu a Semana do Migrante, a ser comemorada na terceira semana do mês de junho de cada ano.

A lei possui apenas três artigos. De acordo com o seu artigo 2º as finalidades da comemoração da Semana do Migrante são as seguintes:

Art. 2º A Semana do Migrante tem por finalidades:

I - desenvolver e discutir programa estadual de atenção à população migrante;

II - incentivar a criação de políticas públicas de proteção aos migrantes;

III - criar espaços para discutir questões relacionadas com os direitos políticos e sociais dos migrantes;

IV - debater e apresentar alternativas de empregabilidade e integração cultural para a população migrante.

Parágrafo único. A Semana do Migrante poderá ser realizada pelas associações e/ou instituições que atuem nas causas humanitárias e migratórias e em parcerias com outras entidades e/ou órgãos interessados (RIO GRANDE DO SUL, 2019a).

Neste ano de 2021, a Semana do Migrante ocorreu nos dias 14 a 22 de junho, de forma virtual. O evento foi promovido não somente pelo Poder Público, pelo contrário, a sociedade civil esteve amplamente presente na organização dessa comemoração.

Tal espaço é de extrema importância para que o diálogo sobre a temática migratória seja promovido. Seu foco principal vem sendo a discussão sobre programas de atenção aos migrantes e o incentivo de políticas públicas de proteção a esse público, encabeçados principalmente pela sociedade civil organizada, que traz informação e promove uma análise crítica da postura estadual frente à migração.

Mesmo assim, a Assembleia Legislativa tem debatido pouco (ou quase nada) sobre a edição de uma lei estadual específica para migrantes. Através de uma breve pesquisa no Portal da Assembleia Legislativa acerca das proposições legislativas em geral, depreende-se que, desde 2020, o termo “migração” só aparece em dois projetos de lei.

O primeiro deles – Projeto de Lei n.º 179 de 2020 – trata sobre a implementação de uma Declaração dos Direitos da Família do Estado do Rio Grande do Sul, que possui um de seus artigos referente à população migrante: “Art. 14. Os imigrantes e suas famílias devem ter respeitada sua cultura própria e devem receber apoio e assistência em sua integração na comunidade para cujo bem-comum contribuem” (RIO GRANDE DO SUL, 2020b).

Já o segundo – Projeto de Lei n.º 427 de 2021 – trata do reconhecimento do acervo de receitas e práticas alimentares dos imigrantes italianos como patrimônio histórico e cultural. De acordo com a justificativa apresentada juntamente ao projeto, “a formação histórica e cultural do Rio Grande do Sul é profundamente marcada pela presença da etnia italiana [...]”, e, “quando falamos de cultura italiana, portanto, entre outros aspectos, lembramos da comida típica” (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Seguindo o raciocínio do segundo projeto comentado, outros projetos também mencionam a palavra “migração”, buscando enaltecer os imigrantes europeus que chegaram ao estado nos últimos séculos.

Quanto à palavra “refugiado”, surgem dois projetos de lei que abrangem o termo: os Projetos de Lei de números 216 e 387, ambos de 2019. O Projeto de Lei n.º 216 de 2019 busca instituir a Copa dos Refugiados, evento esportivo que, em parceria com a organização não-governamental África do Coração e com o ACNUR, promove a inclusão de refugiados e pessoas solicitantes de refúgio no estado (RIO GRANDE DO SUL, 2019b). E o Projeto de Lei n.º 387 de 2019 que prevê a “obrigatoriedade da divulgação do Serviço de Denúncia de Violações aos Direitos Humanos (Disque 100) nos estabelecimentos de acesso ao público que especifica” (RIO GRANDE DO SUL, 2019c).

Portanto, de tais informações, depreende-se que há uma discussão muito escassa no Legislativo estadual do Rio Grande do Sul acerca da temática migratória. Quando há, praticamente não há discussão sobre a garantia de direitos dos migrantes e a construção de políticas públicas específicas para essa população. As principais discussões existentes ainda são muito superficiais.

Isto posto, considerando a situação migratória do estado do Rio Grande do Sul, os dois decretos estaduais existentes, a Lei Estadual que institui a Semana do Migrante no estado e a estrutura do COMIRAT/RS são elementos, que compõem o aparelho estatal do Rio Grande Sul, imprescindíveis para a garantia dos direitos da população migrante, e, especialmente, para concretizar o artigo 120 da Lei de Migração de alguma forma.

É importante mencionar que o COMIRAT/RS, ao menos teórica e estruturalmente, tem um papel de destaque no objetivo de concretizar a Lei de Migração. Ao promover um amplo debate entre representantes do Poder Público estadual e da sociedade civil, como o Fórum Permanente de Mobilidade Humana,

por exemplo, se torna uma instituição participativa essencial para que possa, no mínimo, começar a falar sobre uma política migratória estadual.

Apesar de não existir ainda de forma concreta o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas, a sua elaboração faz parte do Plano de Trabalho do COMIRAT/RS, o qual deve ser amplamente debatido, junto à sociedade civil, também nas comemorações da Semana do Migrante no estado.

Como visto na primeira parte do capítulo, para a construção e efetivação de políticas públicas em um governo, é necessário que haja um verdadeiro interesse por partes dos partidos políticos, bem como articulações nesse sentido. Assim, desde a edição da Lei de Migração – a qual ainda é considerada uma legislação recente –, o estado do Rio Grande do Sul tem sim realizado avanços, porém não muito determinados e evidentes. O estado vem trilhando um caminho lento de construção de uma política migratória estadual mínima.

Nesse contexto de avanço lento, ainda existem lacunas a serem preenchidas, isto é, os direitos dos migrantes no Brasil devem ser garantidos, e quando o Poder Público ainda não se mostra apto a isso, essa garantia é promovida por outros atores. No próximo capítulo, buscar-se-á compreender e analisar o papel da sociedade civil organizada como um dos principais atores na promoção e garantia dos direitos da população migrante do estado do Rio Grande do Sul.

4 A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL EM ÂMBITO MIGRATÓRIO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A partir da análise realizada nos capítulos anteriores, é possível dizer que o Poder Público, tanto a nível nacional quanto estadual, com o recorte da pesquisa voltado à análise do estado do Rio Grande do Sul, faltam ações concretas e objetivas para cumprir seu papel no que tange à concretização da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, prevista no artigo 120 da Lei de Migração, assim como não se vislumbra a discussão e elaboração de políticas voltadas à comunidade migrante por parte do estado do RS.

É possível compreender que a lei migratória brasileira ainda é muito atual, foi editada em 2017, logo, há um longo caminho a ser trilhado para sua efetividade. No entanto, percebe-se que, na esfera de políticas públicas pouco se avançou, desde a edição da Lei n.º 13.445 de 2017.

No âmbito federal, é importante perceber que o Decreto 9.199, também de 2017, vai de encontro a princípios e diretrizes da própria lei que regulamenta, além de se omitir em inúmeros pontos que a Lei de Migração prevê a necessidade de regulamentação, como o próprio artigo 120 que nesta pesquisa se discute.

Além disso, há que se notar os inúmeros vetos à Lei, assim como as portarias interministeriais editadas desde a edição da Lei, especialmente as que foram editadas no governo do atual Presidente da República. A garantia dos direitos humanos para migrantes, sem qualquer tipo de discriminação, prevista pela Lei de Migração, acabou por ser deixada de lado pelo Governo Federal.

Em âmbito estadual, no Rio Grande do Sul, como visto no capítulo anterior, a situação denota omissões por parte do Poder Público. Atualmente, o estado conta apenas com o Decreto Estadual n.º 49.729 de 2012, que instituiu o COMIRAT/RS, mais tarde alterado pelo Decreto Estadual n.º 55.634 de 2020, além da Lei Estadual 15.367 de 2019, que institui a Semana do Migrante no estado. Não há qualquer aporte normativo que preveja a garantia de direitos da população migrante, ou que apresente princípios e diretrizes para uma política estadual migratória e que conceda a efetividade ao disposto no artigo 120 da Lei de migração.

Portanto, percebe-se que há inúmeras lacunas deixadas pelo Poder Público no que se refere à migração, especialmente quanto a políticas públicas. No entanto, tais lacunas não podem restar intocadas. Se o Poder Público, no momento, deixa-as

como estão, a sociedade civil organizada se apresenta como um dos principais atores para supri-las.

Este capítulo busca verificar a importância da sociedade civil hoje para a promoção e garantia dos direitos dos migrantes, ao passo que o Poder Público pouco avança na construção de políticas públicas para atingir esse objetivo.

À vista disso, será analisado o papel das organizações da sociedade civil (OSCs) do estado do Rio Grande do Sul, através de entrevistas semiestruturadas com duas das mais antigas OSCs do estado: CIBAI Migrações e Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados. Buscar-se-á trazer uma abordagem multidisciplinar para tal análise, tendo em vista que a migração faz parte do fenômeno global da mobilidade humana, o qual possui infinitos aspectos a serem considerados: jurídicos, sociológicos, filosóficos, etc.

4.1 A IMPORTÂNCIA DA SOCIEDADE CIVIL COMO GARANTIDORA DE DIREITOS DOS MIGRANTES

Neste item, buscar-se-á compreender a atuação da sociedade civil em geral na garantia dos direitos da população migrante, no sentido de compreender até que ponto ela preenche as lacunas deixadas pelo Poder Público.

De acordo com a que foi abordado nos capítulos anteriores, é possível perceber que tanto a União quanto o estado do Rio Grande do Sul, ambos como Poder Público, vêm avançando muito pouco na garantia de direitos da população migrante desde a edição da Lei de Migração, em 2017.

Essa percepção de involução nesse aspecto surge já com a edição do decreto regulamentador – o Decreto n.º 9.199 de 2017 –, do mesmo ano da edição da lei. Isso porque, como visto, o decreto traz inúmeros aspectos que contradizem a Lei de Migração e ainda se omite em muitos outros, não se desincumbindo do ônus de efetivar as disposições da lei. Nesse sentido, Vieira e Costa destacam:

[...] verifica-se que mesmo após 3 anos de vigência da nova Lei de Migração, os avanços no que tange a políticas públicas para sua efetiva implementação ainda são tímidos e insuficientes, somado ao fato de que inúmeros atos do Governo Federal em exercício tiram o efeito de dispositivos legais e constitucionais. Do mesmo modo, é possível identificar que são várias as dificuldades dos imigrantes em solo brasileiro, o que demonstra que **não basta apenas uma legislação migratória voltada aos direitos humanos, mas também é necessária a adoção de políticas**

públicas destinadas a implementá-la (VIEIRA; COSTA, 2020, p. 469, grifo nosso).

Não há que se negar que a Lei de Migração foi de extrema importância e um grande avanço no âmbito das migrações no Brasil. Isso porque atendeu a uma demanda latente, que revelava inconformidade da sociedade civil, de pesquisadores e até dos próprios migrantes com a legislação então vigente, o Estatuto do Estrangeiro.

Contudo, o artigo 120 da lei refere, em suas últimas palavras, a necessidade de uma regulamentação. Até hoje, ela não foi efetivada pelo Poder Público, isto é, não há nenhuma estrutura que regule e traga princípios e diretrizes para a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia.

Como bem pontuam Vieira e Costa:

Desse modo, partindo dos direitos humanos previstos na Lei, e uma vez identificado que estes não estão sendo efetivados, o Poder Público deve coordenar ações com as diferentes instâncias governamentais, promovendo um diálogo entre as autoridades nacionais, estaduais e municipais, assim como com as organizações internacionais e com a sociedade civil. Para tanto, é necessário que haja conhecimento da normativa internacional e nacional, informação e apropriação a respeito dos dados migratórios, do perfil das pessoas migrantes e da situação que estas enfrentam no território brasileiro, e que todas as instâncias do Poder Público estejam articuladas e cientes dos direitos e da realidade destas pessoas (VIEIRA; COSTA, 2020, p. 478).

A nível federal, não há, desde 2017, qualquer atuação da União referente a políticas públicas para a população migrante, especialmente durante o governo do atual Presidente da República, o que não deixa de ser extremamente preocupante. Inclusive, há que se notar que, no atual governo federal, como se não bastassem as omissões legislativas e a falta de ações concretas para a efetivação dos direitos dos migrantes, o Presidente da República tem promovido ações negativas, de retirada do Brasil de espaços e acordos/pactos internacionais importantes para a concretização da Lei de Migração.

Em entrevista para o Instituto Humanitas da Unisinos, a professora de Direito Internacional Público, Joseane Schuck Pinto, alerta que a perspectiva migratória que vem sendo adotada pelo atual governo é protecionista e contrária à realidade nacional:

Uma das primeiras medidas adotadas pelo **governo Bolsonaro** foi a retirada do Brasil do Pacto Global das Migrações, sob a justificativa de que o país deveria buscar um marco regulatório adequado à nossa realidade. A

pesquisadora, entretanto, contrapõe as alegações do chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, “uma vez que o **Brasil** possui um marco regulatório avançado em matéria de **migrações** e deve, portanto, aprimorá-las, por meio da implementação de políticas públicas efetivas e eficazes de acolhimento e integração” (PINTO, 2019, grifo do autor).

Já em âmbito estadual, no Rio Grande do Sul, a movimentação do Poder Público para efetivar políticas públicas migratórias também é extremamente lenta. De 2012 até hoje, o estado conta apenas com a estrutura do COMIRAT/RS, um espaço, na teoria, de participação dos vários atores que trabalham para a efetivação dos direitos dos migrantes. Em matéria legislativa, há apenas decretos estaduais – o Decreto Estadual n.º 49.729 de 2012, mais tarde alterado pelo Decreto Estadual n.º 55.634 de 2020 –, referentes ao próprio COMIRAT/RS, que, destaca-se, podem ser revogados a qualquer momento com a troca do chefe do Executivo estadual. Ainda, cabe mencionar a existência da Lei Estadual n.º 15.367 de 2019, que institui a Semana do Migrante no estado.

Frente a esse cenário, de acordo com Pinto e Ruschel, os migrantes do Rio Grande do Sul vêm contando com o apoio da sociedade civil para terem seus direitos garantidos:

Diante dos impactos suportados, percebe-se que não há políticas públicas estatais e os migrantes no Brasil podem contar com o apoio da sociedade civil organizada, como, por exemplo, na assistência à regularização migratória, no encaminhamento do seguro-desemprego e do “auxílio emergencial” fornecido pelo governo federal (PINTO; RUSCHEL, 2020, p. 68).

Não obstante esse cenário, milhares de migrantes continuam a chegar no Brasil e no Rio Grande do Sul. Assim, frente às inúmeras lacunas legislativas e estruturais públicas, um dos principais atores na garantia dos direitos mínimos dessa população é a sociedade civil.

A professora Maria Lúcia Duriguetto comenta sobre a conceituação de sociedade civil:

Sociedade civil, para Gramsci, é o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos, etc.), é a esfera da elaboração e/ou difusão dos valores, cultura e ideologias que tornam ou não conscientes os conflitos e contradições sociais. Portanto, é nela em que se confrontam projetos societários, em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe (DURIGUETTO, 2008, p. 84).

É através da sociedade civil que as demandas mais latentes da população são levadas ao Poder Público, em todas as suas instâncias. Assim, quando se fala em políticas públicas, necessariamente se fala de sociedade civil. Isso porque, para Boneti (2017), o processo de execução de uma política pública, desde a sua elaboração até sua efetivação, terá contato com diferentes grupos sociais, os quais têm interesses diversos e, assim, tais grupos vão estabelecer contato o Poder Público em várias esferas.

Contudo, o que se vê hoje é uma verdadeira falta de interesse do Poder Público em acolher as demandas da sociedade civil e construir políticas públicas que respondam a essas demandas. Há grande morosidade na atuação dos órgãos públicos e, somado a isso, os atendimentos à população migrante estão cada vez mais reduzidos. Nesse sentido, a sociedade civil acaba, através de suas ações, respondendo às suas próprias demandas, o que gera uma situação de grande dificuldade em realmente efetivar os direitos dos migrantes.

Sobre isso, Pinto e Ruschel mencionam:

A redução no atendimento de órgãos responsáveis pela assistência social do Estado e a lentidão dos órgãos públicos fragiliza ainda mais a situação dos migrantes, que já estão em um estado de vulnerabilidade social altíssimo. Desse modo, **a falta de articulação entre os poderes públicos e o repasse de verbas federais para as unidades estaduais estão superlotando os sistemas de acesso a direitos e a serviços para migrantes e refugiados e dificultando ações e articulações da sociedade civil organizada, a qual cumpre papel fundamental no acolhimento desta população** (PINTO; RUSCHEL, 2020, p. 70, grifo nosso).

Em relação à redução de atendimentos, merece ser citado o exemplo do município de Porto Alegre. Foi implementado, no município, o Centro de Referência ao Imigrante (CRIM), em abril deste ano, mas logo foi suspenso, em julho do mesmo ano. O Centro, que era um importante espaço de acolhimento e orientação à população migrante, teve suas atividades suspensas após somente cem dias de funcionamento. O Jornal Sul21 foi o único meio de veiculação da notícia, ao passo que a sociedade civil e os próprios migrantes não foram nem devidamente informados pelo Poder Público acerca da suspensão do CRIM. A jornalista do Sul21, Fernanda Nascimento, esclarece:

[...] o serviço foi suspenso por falta de pagamento para a organização social civil Sempre Mulher, responsável pela gestão do espaço. Em nota, a Secretaria de Desenvolvimento Social informou que os recursos são oriundos de um convênio com o Ministério da Justiça e não foram

repassados ao município pelo governo federal. A pasta também disse que o prefeito Sebastião Melo está em Brasília e tem como uma das pautas de discussão a solução do problema (NASCIMENTO, 2021, online).

Note-se que a responsável pela organização do Centro e pelos atendimentos era uma organização da sociedade civil, que assumiu o projeto, mas não conseguiu seguir com o planejado em face do não cumprimento do repasse de recursos financeiros por parte Poder Público municipal. Isso reflete claramente o papel essencial da sociedade civil, que, ao suprir as lacunas deixadas pelo Poder Público, apesar da escassez de recursos, não deixa de realizar um trabalho louvável com os migrantes.

O atendimento referente ao registro e regularização, por exemplo, que talvez, hoje, responde a uma das maiores demandas da população migrante no Brasil, é de extrema importância, e não somente para migrantes que chegam ao Brasil indocumentados. Esse atendimento é majoritariamente realizado pelas organizações da sociedade civil, que atuam ativamente no atendimento aos migrantes para que possam obter a Carteira Nacional de Registro Migratório (CNRM), emitida pela Polícia Federal, assim como atuam no procedimento de encaminhamento de solicitação de refúgio ao órgão responsável, o CONARE³¹.

Nesse sentido, as OSCs no Brasil atuam para que os migrantes tenham garantido pelo Poder Público seu direito à documentação, previsto como uma das diretrizes da política migratória brasileira no artigo 3º, inciso V, da Lei de Migração³².

Além do registro e da regularização migratória, as OSCs promovem a capacitação profissional dos migrantes, o que interfere diretamente na sua integração local. Cursos como de língua portuguesa, de microempreendedorismo, de postura e comportamento profissional, assim como de áreas específicas de trabalho (elétrica, informática, contabilidade, etc.) são amplamente promovidos em

³¹ Em junho deste ano, por exemplo, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados organizou em Boa Vista, Roraima, uma visita ao município, para que fosse realizada a regularização migratória de inúmeros migrantes no Posto de Interiorização e Triagem da Polícia Federal. A ação contou com o apoio da Pastoral do Migrante, ACNUR, OIM, Cáritas Diocesana de Roraima, Área Missionária do Bonfim, Irmãs Missionárias de Santa Teresinha e do Exército Brasileiro. “Na ocasião, cerca de 18 pessoas migrantes e refugiadas foram atendidas pela equipe de documentação do SJMR BV, que renovou ou fez o primeiro pedido de documentos como: solicitação de refúgio, solicitação de residência temporária e emissão de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). O Exército brasileiro disponibilizou um ônibus para deslocar os migrantes que não tinham condições de ir até Boa Vista com os próprios recursos. Dessa forma, eles conseguiram dar continuidade em sua regularização migratória no Posto de Interiorização e Triagem da Polícia Federal” (SJMR, 2021).

³² “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] V - promoção de entrada regular e de regularização documental” (BRASIL, 2017b)

milhares de organizações em todo o Brasil³³ e fazem com que o migrante esteja capacitado para ser contratado em um novo emprego.

Novamente, as OSCs têm uma atuação direta e essencial na concretização de uma das diretrizes da política migratória nacional: a inserção social, laboral e produtiva do migrante, prevista no inciso X do artigo 3º da Lei de Migração³⁴.

Portanto, a sociedade civil cumpre sozinha a tarefa de garantia dos direitos da população migrante, tarefa que, a partir das disposições de toda a Lei de Migração, incluindo-se o artigo 120, é também do Estado.

Incumbe ao Poder Público promover a criação de políticas públicas migratórias para atender às demandas sociais. Tanto é assim que o artigo 120 da Lei de Migração prevê a necessidade de criação e implantação de uma Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, a fim de reger a gênese dessas políticas, para que esse processo tenha como base certas diretrizes e princípios convergentes ao disposto na Lei.

Da forma que a situação migratória se encontra hoje, no Brasil, a sociedade civil ocupa um espaço em que não deveria ser a única integrante, mas sim, em que pudesse atuar conjuntamente ao Poder Público. Vieira e Costa pontuam:

Desse modo, partindo dos direitos humanos previstos na Lei, e uma vez identificado que estes não estão sendo efetivados, o Poder Público deve coordenar ações com as diferentes instâncias governamentais, promovendo um diálogo entre as autoridades nacionais, estaduais e municipais, assim como com as organizações internacionais e com a sociedade civil. Para tanto, é necessário que haja conhecimento da normativa internacional e nacional, informação e apropriação a respeito dos dados migratórios, do perfil das pessoas migrantes e da situação que estas enfrentam no território brasileiro, e que todas as instâncias do Poder Público estejam articuladas e cientes dos direitos e da realidade destas pessoas (VIEIRA; COSTA, 2020, p. 478).

É necessário que o Estado, em sentido amplo, se atente ao trabalho da sociedade civil organizada, a fim de, através de toda a informação e todos os resultados que ela produz, construir políticas públicas para a população migrante, de

³³ Por exemplo, o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações, conhecido como CIBAI Migrações, do Rio Grande do Sul, através do Projeto Capacite-C, realiza “oficinas, cursos de capacitações, palestras, treinamentos complementares para aprimorar e qualificar a mão de obra” e busca “incentivar e desenvolver habilidades criativas para os desafios do mercado do trabalho”. Através desse projeto, são oferecidas inúmeras formações profissionais, como cursos de limpeza doméstica e industrial, de contabilidade gerencial para microempreendedores, de capoeira, de cabelereiro, etc (PROJETO, 2021).

³⁴ “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: [...] X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas” (BRASIL, 2017b)

modo que o aparelho estatal e as organizações da sociedade civil estejam conectadas e em sincronia de trabalho, para atingir o objetivo principal: garantir à população migrante todos os direitos que estão previstos na Lei de Migração.

4.2 PESQUISA EXPLORATÓRIA: EXPOSIÇÃO E ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS COLHIDOS ATRAVÉS DO CONTATO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL GAÚCHAS PARA MIGRANTES

Atualmente, o estado do Rio Grande do Sul conta com inúmeras organizações da sociedade civil que trabalham com a população migrante, como o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações (CIBAI Migrações), a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA), a Associação do Voluntariado e da Solidariedade (AVESOL), grupos universitários como o Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR), da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), o Balcão Migra, da Universidade de Passo Fundo (UPF), assim como as associações dos próprios migrantes no estado, por exemplo, a Associação de Integração Social, a antiga Associação dos Haitianos, Associação dos Senegaleses, Associação Angolana, entre outras.

Neste subitem, buscar-se-á compreender a atuação prática e a perspectiva da sociedade civil no estado do Rio Grande do Sul sobre a temática migratória. Em razão disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas³⁵ com um representante de cada uma das duas mais antigas organizações da sociedade civil do Rio Grande do Sul, que realizam atendimento direto ao público migrante, através do trabalho com a orientação para obtenção de documentação, integração sociolaboral, entre muitas outras ações: o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados – SJMR e o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações – CIBAI Migrações.

O SJMR está organizado em 50 países e é especializado em migração, deslocamento forçado e refúgio. No Brasil, conta com cinco escritórios: em Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), Boa Vista (RR), Manaus (AM) e Porto Alegre (RS). A

³⁵ Ambas as entrevistas realizadas constam, na íntegra, nos Apêndices A e B do presente trabalho.

organização possui inúmeras áreas de atuação, por exemplo acompanhamento sociofamiliar e psicológico, assistência social e jurídica, cursos de idiomas e cultura brasileira, registro e regularização migratória, entre outros (QUEM, 2020).

Já o CIBAI, fundado em 1958 pelos missionários Scalabrianos, “é uma associação civil sem vínculos governamentais, caracterizando-se como uma entidade de Defesa e Garantia de Direitos, com enfoque na inserção laboral e social” (SOBRE, 2021). A entidade atua especialmente com a integração sociolaboral dos migrantes, além de regularização e registro migratórios, promovendo cursos de capacitação e projetos variados que incentivam o protagonismo dos migrantes em suas próprias histórias.

O roteiro da entrevista foi elaborado de forma muito dinâmica, para realizar uma conversa aberta com a pessoa entrevistada, com o objetivo de gerar um debate proativo, mas que, ao mesmo tempo, não se mostrasse cansativo nem ao entrevistado nem ao leitor do presente estudo. Foram realizadas algumas perguntas, a fim de direcionar o diálogo e colher dados qualitativos referentes ao que se busca compreender e analisar neste trabalho³⁶.

A partir disso, passa-se à análise dos dados qualitativos coletados nas referidas entrevistas. Serão abordados os principais aspectos da entrevista com o SJMR e, após, com o CIBAI Migrações.

4.2.1 Entrevista com Representante do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR)

A conversa, através de entrevista semiestruturada, com o SJMR foi realizada de forma virtual, em novembro deste ano de 2021, com a assessora jurídica da entidade, Laura Ferrari Flores Ruschel. Formada em Direito pela UniRitter, a assessora, hoje, é mestranda em Ciências Sociais, pela Unisinos.

Inicialmente, questionada sobre o papel das organizações da sociedade civil na garantia dos direitos da população migrante, tanto a nível nacional quanto estadual, Laura destaca as lacunas preenchidas pelas OSCs:

“[...] falando enquanto trabalhadora, o que eu noto diariamente no exercício da minha função é que acabamos, sim, suprimindo uma lacuna do próprio

³⁶ O roteiro utilizado para as entrevistas semiestruturadas, com as perguntas realizadas em ambas as conversas, encontra-se no Apêndice C deste trabalho.

Estado, pela falta de desenvolvimento de órgãos exclusivos e órgãos específicos para atendimento da população migrante em si. Não sei, é uma impressão que eu tenho, não vou falar de fundamentos, mas eu tenho a impressão de que não há interesse do Estado, de um modo geral, de atendimento e produção de políticas públicas para essa população. E digo isso a nível nacional, porque podemos ver que a migração é multisetorial, multifatorial também. Vemos diversos Ministérios e diversos organismos, um produzindo um tipo de ação que estaria divergente de outra ação de outro órgão” Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Nesse raciocínio, a fala da assessora corrobora com toda a pesquisa teórica realizada neste trabalho. Na prática, confirma-se a falta de ações específicas aos migrantes por parte do Poder Público. A nível nacional, são destacados por Laura os espaços de incidência existentes, que conectam o Estado com a sociedade civil, a fim de levar ao olhar estatal o entendimento real de quem é o migrante. Um exemplo citado é o CONARE.

“[...] dá para perceber que nós temos uma dificuldade de compreensão da figura de migrante, em primeiro lugar. Então, acho interessante, teoricamente falando, que a nível nacional nós tenhamos a participação da sociedade civil em órgãos colegiados, como o próprio CONARE, mas até que ponto isso é efetivo nós não sabemos...” Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

A nível estadual, são citadas por Laura as estruturas analisadas no capítulo anterior deste trabalho: o COMIRAT/RS e o Fórum Permanente de Mobilidade Humana, o qual representa a sociedade civil no referido Comitê, mas que também possui reuniões próprias, revelando-se também como um espaço importante de debate da temática migratória. Ela pontua:

“[...] a nível estadual, eu vejo que nós temos algumas articulações, temos o próprio COMIRAT, temos o Fórum, que é o Fórum Permanente de Mobilidade Humana, que ele vem para inovar mesmo, nesse espaço de articulação da sociedade civil. E propriamente da sociedade civil, não nessa interação entre sociedade e Estado. Então acho que ali é um espaço bem militante, teoricamente falando, ali se propõe, ali deveria se propor, no dever ser. Acho que ali seria o espaço de proposição e dessa luta, dessa incidência política frente às instituições do Estado quando não agem”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

O ponto trazido por Laura é a real eficácia das estruturas e espaços de incidência da sociedade civil frente ao Poder Público. Isso, porque, para ela, há um verdadeiro esvaziamento desses espaços. Explica:

“Mas a realidade é outra, nós temos o enfraquecimento desses espaços, um esvaziamento desses espaços, e é constante isso. Em 2019, eu estava no GAIRE, nós estávamos com um esvaziamento muito grande, tanto de Porto Alegre quanto do Rio Grande do Sul... [...] E aí nós nos vimos enquanto

sociedade civil pensando: e aí, o que vamos fazer agora? Nós vamos esperar um retorno dessa pessoa, ou vamos tocar o Comitê... o que fazemos? E aí as reuniões se esvaziam, entende? Então, nessa questão do papel da sociedade civil, eu vejo que há muitos entraves". Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Nesse sentido, a falta de interesse do Estado em ao menos debater o tema é latente para Laura. Isso, inclusive, acaba gerando um esvaziamento também dos espaços da própria sociedade civil, que, para Laura, possui uma certa dificuldade de diálogo entre as OSCs. Destaca:

"Com o Poder Público, pela falta de interesse nessa pauta, porque querendo ou não teremos que falar de orçamento, de deslocamento de recursos humanos, todo esse aparelho estatal, e eu vejo em relação ao tema mesmo, que há uma falta de interesse. Mas também com a sociedade civil, que vemos que o próprio espaço do Fórum é um espaço desmobilizado constantemente, [...]. Eu acho que às vezes há uma dificuldade no próprio diálogo entre a sociedade civil, entre os próprios atores. Por exemplo, não sei por que não existe uma mobilização entre dois, três, atores para falar sobre documentação na Polícia Federal, entende?" Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Além disso, outro ponto mencionado por Laura é a falta de continuidade dos projetos de políticas públicas. Para ela, a questão acaba sendo tratada como uma política de governo e não como uma política de Estado:

"É bem complicado. Aí tem esses atravessamentos, porque, além, de novo, dessa questão de o Poder Público não ter esse interesse, ou ter esse interesse, mas não implementar e não seguir com os projetos que são feitos na gestão, eu vejo que é reiterada essa falta de... não é nem falta de articulação, mas de tocar esses projetos para frente. Eu vejo muito que isso não é tratado como uma política de Estado, mas sim como uma política de governo. Então quando acaba aquele governo, acabou, não tem mais. E aí retoma-se aquilo no próximo mandato e fica nisso, não tem uma continuidade". Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Após, questiona-se a aplicabilidade da política migratória. Mesmo sem nenhuma regulamentação estatal, a sociedade civil poderia estar cumprindo, materialmente, o artigo 120 da Lei de Migração, ao trazer, na prática, a garantia de direitos que seria promovida pela Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia? Para Laura, a referida política simplesmente não existe, pois não há nem ao menos diretrizes e princípios que a norteiam. Ela explica:

"Eu sou crítica em relação ao artigo 120 da Lei de Migração, porque eu acho que não existe essa política nacional. Existe uma política migratória, mas a política nacional não foi desenvolvida no sentido de trazer princípios e diretrizes para atuação de profissionais e de setores na questão da migração. Por exemplo: trazer diretrizes e sim, tem que ser descentralizado, porque estamos falando de estados e municípios atuando, não de União,

enfim, nós regemos tudo isso pela União, mas eu acho que essa política nacional não aconteceu, porque nós não temos uma... me fugiu a palavra agora... diretrizes de atendimento mesmo, sabe? Todo mundo tem que partir do mesmo ponto. Quem quiser aprofundar, aprofunda, quem não quiser a política nacional, que traria essas diretrizes. Então eu acho que nós não atuamos no sentido de implementar uma política nacional, acho que nós atuamos para garantir o que está disposto em lei, o básico da legislação. Não sei se dá para entender essa diferenciação que fiz...” Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Para ela, a sociedade civil realmente atua como garantidora de direitos da população migrante, muitas vezes, até em face do Poder Público que não os respeita, por exemplo negando acesso a serviços.

“[...] eu acho que na prática nós realmente trabalhamos nesse sentido de garantia de direitos, inclusive às vezes até frente ao Poder Público. Por exemplo: Polícia Federal inabilitando pedidos de refúgio. Aconteceu isso no serviço, que a Polícia Federal não estava emitindo protocolo de refúgio por conta das portarias que impediam a entrada de venezuelanos venezuelanas. E é uma portaria interministerial. Aí entra a discussão do Direito: portaria interministerial está lá embaixo, daquela pirâmide, sabendo que existe uma lei de refúgio que garante, no artigo 8º, o acesso à documentação, independentemente da sua entrada ter sido regular ou irregular em território nacional. Até frente a isso e digo frente ao Poder Público de um modo geral, de setores de saúde, cartórios, tabelionatos, até mesmo no próprio CRAS tem atendimento negado a migrantes e refugiados. E isso tudo é aparelho estatal. Então às vezes mesmo nós atuando como uma forma de garantir direitos, nós também atuamos numa forma de garantir direito frente ao Poder Público que viola eles, de um modo geral”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

A atuação da sociedade civil, para a assessora jurídica, acaba sendo, sim, de implementação de uma política migratória, porém, não de elaborar ou colocar em prática a Política Nacional prevista no artigo 120. Até porque, como visto no capítulo anterior, a incumbência de produzir políticas públicas (e, nesse caso, produzir as diretrizes de uma política nacional) deve passar pela esfera pública.

“Acho que, nessa linha, eu respondo que sim, nós trabalhamos para implementação da Lei de Migração, de uma política migratória de modo geral, mas não de uma política nacional que traga diretrizes de atendimento, sabe? Que eu acho que é extremamente necessária, porque, falando de Estado, existe muita divergência no atendimento”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1)

Já quando questionada sobre a demora na concretização e construção das diretrizes da política nacional que é prevista no artigo 120 da Lei de Migração, Laura explica que, para ela, na verdade, a previsão do referido artigo foi uma resposta rápida a uma demanda latente da época em que a Lei foi elaborada, mas que nunca foi realmente efetivada.

“Temos que alterar um estatuto que é uma herança da ditadura militar que não teve justiça de transição nessa matéria, e a partir disso se vai lá e se faz a Lei de Migração. Mas olha como ela é regulamentada... e ela foi regulamentada no mesmo ano em que foi implementada a lei. Então, para mim, ela não é efetiva, sabe? No momento em que tu regulas uma lei, que é “super” progressista, que tem uma ótica de direitos humanos, que vem num momento de integração regional, que vem num momento de expansão do Brasil enquanto referência na migração e também na referência de política externa... se regulamenta trazendo termos do Estatuto do Estrangeiro, que foi baseada em outras políticas de total discriminação. Então, para mim, eu vejo que a política nacional entrou aí “meio que de gaiato”. Sim, temos que fazer uma política nacional, como já nós já vemos na história do Brasil”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Para Laura, o artigo que prevê a referida política encontra-se descolado e não possui ao menos o mínimo que se espera de uma disposição que prevê a implementação de uma política nacional tal qual se propõe pela Lei de Migração.

“Para mim, ela é simplesmente um artigo, que foi colocado ali, e não conversa com outras áreas, sabe? Ela é um simples artigo que está ali, de política nacional. Bom, o que vem dessa política nacional? Nós vamos falar de saúde, educação, segurança, documentação? O que nós vamos falar nesse sentido? Nós não sabemos o que é, não tem nem o mínimo. Então, para mim, eu acho que também tem essa questão histórica, de que sim, é uma responsividade a uma demanda trazida da sociedade civil, de movimentos sociais, de pesquisadores, dos próprios migrantes, para o Poder Público, que a Lei vem com essa origem de que nós estávamos em um movimento muito de padronizar, de criar políticas”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

A próxima pergunta realizada na entrevista foi referente aos principais atores envolvidos na elaboração de políticas públicas migratórias do Rio Grande do Sul. Tendo em vista o amplo conhecimento de Laura sobre o tema, em razão de sua dissertação de mestrado tratar de políticas públicas à população migrante e de sociedade de civil, foram citadas pela entrevistada inúmeras organizações que atuam com migrações no estado.

Primeiro, Laura cita algumas organizações da sociedade civil, de forma exemplificativa, destacando que não é possível responder, taxativamente, quem são todos os atores envolvidos nesse processo, mas é que é possível em categorias.

“Eu acho que eu posso dizer, que nem eu fiz na minha dissertação, dividindo por grupos, por categorias. Acho que grupos universitários, olhando da perspectiva da sociedade civil, têm uma grande incidência. Aí eu citei o GAIRE, o próprio SADHIR da PUC, são dois grupos universitários muito fortes nessa atuação. E o SADHIR, eu vejo que, de uns tempos para cá, ele se tornou mais atuante ainda [...]. Aí, as entidades religiosas são bem fortes nessa atuação, que aí falamos de Serviço Jesuíta, de CIBAI, de ADRA. Aí além disso tem também a Cruz Vermelha, a Avesol, que é um centro de referência de direitos humanos. Não é só para migração, mas também para migração, então isso é bem legal de pontuar. Porque nós

vemos muitos serviços direcionados, mas existem também serviços que não são direcionados à população migrante e atuam com eles. E a Avesol é um deles, que desenvolve trabalhos bem legais, de direitos humanos de um modo geral, sabe? Teve umas pegadas bem legais de ações deles. E aí eu acho que Porto Alegre é nesse sentido, vai de grupos universitários a entidades religiosas”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Falando de atores estatais, Laura comenta sobre o COMIRAT/RS e sobre o COMIRAT de Porto Alegre, além do Fórum Permanente de Mobilidade Humana.

“Já enquanto estado, eu acho que o COMIRAT Porto Alegre vem com uma incidência muito boa, ele vem numa criação muito legal, espelhando a estrutura do COMIRAT/RS. E ele acaba se tornando importante justamente por trazer essa discussão, da pauta dentro da prefeitura. E aí eu acho que o COMIRAT sim é um espaço disponível para articulação e incidência. Não estou medindo eficácia, estou dizendo que ele se torna importante porque eu acho que, quanto mais a gente traz essa pauta para discussão, mais nós trazemos visibilidade, podemos atingir nossos objetivos. Não discuto eficácia aqui, só discuto que ele é sim um ator que acaba tendo importância. Acho que o COMIRAT/POA é bem importante. A nível estadual, tanto o COMIRAT/RS quanto o Fórum Permanente de Mobilidade Humana são bem interessantes também”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Além dos órgãos públicos estatais, Laura também cita vários exemplos de Prefeituras Municipais, que adotaram práticas importantes para a garantia de direitos dos migrantes.

“De prefeitura, também tem o centro... é que o CRIM agora passou as demandas para o centro de referência em direitos humanos, eu acho que é o CRDH. Eles que estão atendendo essa demanda agora, então acabam também sendo um aparelho estatal que não é para discussão, mas sim para atendimento, o que é bem interessante. Saindo um pouco de Porto Alegre, eu acho que é legal a questão de Canoas ter uma coordenadoria específica, nomeando-a e intitulando-a como Coordenadoria Racial e para Migrantes, acho que é algo assim. Eu acho muito legal, porque é a primeira manifestação de uma prefeitura trazendo o nome “migrante” para um espaço do Estado”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Nesse aspecto, um comentário importante feito por Laura foi a utilização da nomenclatura “migrante” em espaços destinados a esse público, o que se revela muito necessário para considerar que essa população realmente tem um espaço próprio.

“Nós falamos de migração, mas não temos nem um título, sabe? Não temos uma Secretaria de Assistência Social para Migrantes, falando bem de forma exemplificativa. Não temos um espaço propriamente, de apropriação da migração. Ela está em órgãos de assistência social, saúde, mas não temos algo específico. E acho que Canoas tem um espaço bem legal para isso. [...] Em Caxias do Sul, que eu acho que é o segundo polo que mais recebe migrantes do Haiti, do Senegal, acho que tem o Centro de Atendimento ao Migrante, que é o CAM, “super” incidente. Tem também a Cruz Vermelha lá, então os dois atuam fortemente em conjunto. [...] E, se eu não me engano,

na prefeitura de Caxias do Sul tem um centro de atendimento, sabe? Mas ele é meio que coordenado pelo próprio CAM. Então, é a sociedade civil coordenando um espaço de prefeitura para atendimento da população migrante. Para mim isso é péssimo [...]. E aí tem também Esteio. Esteio é bem bacana porque é um município bem estruturado para atendimento da população migrante. A prefeitura tem o Espaço Mundo, que é onde se atende como um centro de referência para a população migrante". Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Além disso, a assessora destaca a importância das associações dos próprios migrantes na luta pela garantia de seus direitos. Para ela, são atores verdadeiramente simbólicos.

"[...] são atores muito simbólicos na própria luta que nós temos em Porto Alegre. A própria Associação de Integração Social, que é a antiga Associação dos Haitianos, que tem uma incidência muito grande com a população haitiana. Aí tem a Associação dos Senegaleses, que é muito, muito forte. [...] Eu acho que as associações de imigrantes também são bem válidas para essa mobilização da política pública. Aí tem as que eu já falei, tem a associação angolana também em Porto Alegre e também tem a Cooperativa de Migrantes do Sul, que é uma cooperativa tipo de moradia para venezuelanos, mobilizada pelos próprios venezuelanos" Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Por fim, Laura é questionada sobre a eficácia das estruturas existentes, no estado do Rio Grande do Sul, voltadas à migração. Há um olhar de muito destaque ao COMIRAT/RS, visto que é a principal (talvez única) estrutura pública estadual que traz à tona o debate sobre políticas públicas migratórias. Faz-se o questionamento: tais estruturas são suficientes para se dizer que há uma política migratória estadual mínima?

Para Laura, a resposta é complexa, já que, para ela, tal análise depende do momento em que se fala do Comitê, tendo em vista a falta de continuidade dos projetos apresentados nesse espaço.

"Meu viés de trabalhadora: eu acho que ele não é uma política, mas sim um espaço de incidência. Que nós discutimos para ali se propor as políticas, sabe? Acho que ele em si, eu não enxergo como uma política pública, eu enxergo ele com um espaço de incidência... para falar sobre políticas públicas [...]. Eu enxergo ele como uma instituição participativa. E aí sim nós, a partir dali, debatemos sobre políticas públicas, para mim tem essa diferenciação. Eu acho que ele não é eficaz, porque muito se demanda e pouco se concretiza. E aí depende também de que momento nós estamos falando. Eu não acompanho o COMIRAT/RS desde o início, então o meu recorte aqui, meu local de fala, é a partir de 2019 para cá, porque foi quando eu comecei a trabalhar e a estudar migração. Então, antes desse tempo, eu não tenho certeza do que eu vou falar. Mas eu acho que ele também foi uma resposta às demandas de 'temos uma população que está vindo e não sabemos o que fazer". Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Porém, ela destaca que, por ser um espaço que envolve atores públicos e da sociedade civil, o Comitê é, teórica e estruturalmente, muito importante para o debate sobre a temática migratória.

“[...] É muito volátil e por isso que eu acho que ele não é eficaz. Teve saída de servidor que coordenava o COMIRAT, aí entrou outro, então teve troca, meio que se esvaziou, aí se retoma, aí se esvazia de novo... enfim, é uma coisa assim que não anda. Nós não conseguimos manter um fluxo, ter continuidade nos projetos. Por isso que eu acho que ele não é eficaz. Acho que a proposta em si é muito boa. Estruturalmente falando, acho que trazer a sociedade civil e trazer o Poder Público também é muito bom, para ter esse diálogo. São poucos espaços que nós temos diálogo, então nós debatermos isso a nível estadual eu acho muito bacana”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

Ao finalizar, Laura destaca que não há como falar em migração e não falar em outras áreas que envolvem a garantia de direitos como saúde, assistência social, etc. Isso porque a migração, para ela, é um condicionante e traz multifatores.

“[...] nós precisamos sempre debater migração pensando que ela é uma condicionante que traz multifatores. Então não tem como falar de saúde, por exemplo, sem falar de migração, ou assistência social sem falar de migração. Porque é uma condicionante também, sabe? Nessas áreas”. Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1).

A partir das respostas da assessora jurídica do SJMR, há que se pontuar algumas percepções. Pode-se dizer que a realidade da atuação da sociedade civil, junto ao Poder Público, é bastante desafiadora. Isso porque, corroborando aquilo que já foi visto anteriormente neste trabalho, o Estado não apresenta avanços significativos na esfera de políticas públicas migratórias e, também, não demonstra grande interesse nisso, conforme o relato de Laura. Surgem obstáculos constantemente na atuação da sociedade civil, como o esvaziamento dos espaços de debate sugerido pela entrevista. Mesmo assim, depreende-se da entrevista que as OSCs continuam realizando um trabalho muito importante e efetivo em suprir as lacunas deixadas pelo Poder Público.

4.2.2 Entrevista com Representante do Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações (CIBAI Migrações)

A entrevista realizada com representante do CIBAI Migrações, também de característica semiestrutura, igualmente de forma virtual, se deu através de diálogo com o diretor da organização, Padre Anderson Hammes, em novembro deste ano.

De início, questiona-se ao entrevistado qual o papel da sociedade civil na garantia direitos da população migrante. O diretor destaca a importância da sociedade civil organizada, tanto a nível estadual quanto a nível nacional, tendo em vista a grande incidência que tem em face ao Poder Público.

“Olha só, eu acho que a organização, a sociedade civil organizada, é de extrema importância para o estado e para o Brasil. Porque ela exerce uma incidência no Poder Público, acho que esse é o primeiro fator, primordial. E ela conhece realmente a base dos problemas que estão acontecendo. Porque o Poder Público não chega onde a sociedade civil chega, e isso acho que é importante. Porque a sociedade civil está metida muitas vezes onde o Poder Público não chega. Por exemplo, eu falo assim: o CIBAI está na Lomba do Pinheiro, onde não tem nem saneamento nem água encanada. Então o CIBAI faz incidência junto ao Poder Público da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Olha, tem um lugar lá que não tem saneamento básico, não tem água encanada, não tem luz. Eu acho que isso é de extrema importância. E isso realmente funciona, assim, nesse setor. Isso eu falo de micro, mas funciona também no macro. A nível nacional também a sociedade civil organizada acho que é de extrema importância, porque ela gera mudanças na política nacional”. Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Ademais, Hammes menciona a relevância dessa incidência na efetivação da Lei de Migração. Para ele, a nova lei migratória é aberta e acolhedora, porém, não há estrutura no Brasil para colocá-la em prática. Quem auxilia o Poder Público na garantia de direitos dos migrantes é a sociedade civil.

“Ela [a sociedade civil] faz com que a lei se molde ou se torne uma prática na realidade. Sem ela, a lei fica uma coisa muito aérea. E isso a gente vê também na Lei da Migração, se não fosse a sociedade civil organizada, essa lei não chegaria a ser colocada em prática. [...] Tem uma lei maravilhosa, a do Brasil é uma das melhores leis de migrações do mundo [...] É uma lei “super” aberta, acolhedora, é fantástica. Mas sem a sociedade civil, essa lei não se põe em prática. Porque, olha só, hoje, [...] o Brasil tem uma lei maravilhosa, abriu as fronteiras, mas ele não se preparou estruturalmente para acolher os migrantes. Por exemplo, tem um colapso na Polícia Federal na questão da documentação. Se não fosse a sociedade civil, que ajudasse, que preenchesse todos os formulários e deixasse tudo prontinho e chegasse o pacote prontinho para a Polícia Federal só carimbar e dar o documento, levaria dez anos para a Polícia Federal regularizar todos os documentos dos migrantes. Esse é o papel da sociedade civil hoje na política nacional, na implementação das leis propriamente ditas” Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Quanto aos principais atores envolvidos na elaboração das políticas públicas relacionadas à migração, o diretor explica que, a partir do momento em que a sociedade civil apresenta uma demanda, todo o Poder Público é envolvido, e exige-se uma resposta, que eventualmente é dada. Contudo, Hammes destaca o protagonismo dos próprios migrantes como atores na luta por seus direitos, que ao longo dos últimos anos, vem crescendo.

“Eu acho que todo o Poder Público está envolvido, porque a partir do momento em que tem uma petição da sociedade civil, o Poder Público também responde. Funciona ao mesmo tempo... porque muitas vezes a sociedade civil, tem incidência, formaliza a petição, ela demora, mas chega no Poder Público. E aí se concretiza, se torna lei, e funciona assim. Mas o que eu acho o mais interessante de tudo, hoje em dia, com o fenômeno novo que está acontecendo no Brasil, que antes não vinha acontecendo, é que os próprios migrantes que estão chegando são pessoas que estão se tornando protagonistas na incidência do respeito dos direitos humanos. Eu acho que isso é a melhor coisa. Então eles vão lá e exigem: ‘é nosso direito. É nosso direito que os nossos filhos possam estudar em escolas públicas, temos os mesmos direitos que os brasileiros’”. Então isso é bacana”.
Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Seguindo nessa linha, é trazida ao entrevistado a questão da concretização da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, prevista no artigo 120 da Lei de Migração. Considerando a falta de regulamentação referente a isso, questiona-se o porquê da demora do Poder Público em regulamentar o artigo citado.

O diretor atribui a morosidade na regulamentação dessa política e na construção de políticas públicas migratórias à falta de interesse político, assim como a questões financeiras. Ele explica:

“Acho que é falta de vontade política. E isso, olha só... a falta de vontade política tem todo um ‘aparato político’ por trás, todo um sistema, porque eu sempre falo assim: tudo o que demora tem gente ganhando dinheiro com isso. Então não pensa que isso é gratuito... não, tem gente ganhando dinheiro com isso. Então é a própria política pública que faz com que, olha só: está demorando isso, mas outra gente está ganhando dinheiro. A questão hoje é falta de vontade política, sim, mas tem o lucro em tudo o que eles fazem e estabelecem. A morosidade de alguns setores, como setores públicos, é por questão financeira. Não por falta de recurso, é realmente porque alguém tem que ganhar dinheiro com isso. E eu tenho exemplos concretos milhares... por exemplo, pegamos a política pública de que o migrante tem direito a receber uma cesta básica porque está passando fome. Só que ele nunca recebe a cesta básica. O dinheiro chegou no Município e o dinheiro foi gasto. E não chegou a cesta básica nem para os migrantes nem para os brasileiros. Isso é uma constatação cruel. Isso que vejo que acontece. Mas com o tempo... outro fator: por que eles não desenvolvem essa política? Porque eles veem que o migrante não precisa nada de especial. Se você acha que ele é um qualquer... para quê?”
Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Outrossim, nesse raciocínio, o diretor traz um ponto importante à discussão. Hoje, os migrantes estão cada vez mais presentes na iniciativa privada, sendo contratados por empresas que trabalham com produção. Para Hammes, quando o Poder Público perceber a diferença econômica que os migrantes estão gerando na sociedade, irá manifestar muito mais interesse político em construir políticas públicas para essa população.

“Agora, o fenômeno da migração está mudando muito. Porque hoje os migrantes estão entrando nas empresas, são eles que estão levando para a frente toda a área da produção. Em questão de cinco anos nós vamos ter uma reviravolta na área da produção: quem vai estar na base da produção vão ser os migrantes. E aí você vai ver como tudo vai mudar. Então o Município vai ter que correr atrás, querendo ou não. Ele vai ter que fazer políticas públicas, exercer tudo o que já está escrito. Porque senão o Município vai à falência. Se as empresas vão à falência, o Município vai à falência. [...] E isso já está começando a acontecer, e muitos municípios já se deram conta disso. Então já criaram secretarias especiais para o migrante, porque sabem que é uma população especial, precisa de atenção especial. Questão de documentação, porque se eles não estão documentados, a empresa não contrata. E se não contrata, a empresa não tem funcionários. E se não tem funcionários, não tem como crescer. Se não cresce, não tem impostos... quem acaba perdendo? O Município! Então é todo um sistema que está interligado, não tem desligar” Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Enfim, questionado sobre a eficácia das estruturas públicas estatais hoje existentes, como o COMIRAT/RS, o diretor destaca a falta de conhecimento dos municípios acerca do COMIRAT a nível municipal, o que seria muito importante.

“[...] o COMIRAT falta ser implementado em 60% dos municípios do Rio Grande do Sul. Os municípios não conhecem o COMIRAT, mesmo o COMIRAT estadual. É o estado que determina que os municípios têm que ter essa comissão, então nem todos os municípios conhecem. O CIBAI tem uma pessoa encarregada que faz as relações externas, que visita os prefeitos nos diferentes municípios. E muitos municípios não o que é. Os municípios não estão integrados no COMIRAT, falta muito nesse sentido. Aqui na capital funciona o COMIRAT porque é na região, porque estamos aqui perto do governo do estado. Mas se você vai para o interior... as pessoas não têm noção. Então ainda falta, falta muito para o estado do Rio Grande do Sul crescer nesse sentido”. Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Mesmo assim, são mencionadas por Hammes alguns municípios do Rio Grande do Sul que possuem uma atuação interessante e louvável, no sentido de criação de políticas públicas e espaços próprios para a migração.

“Por exemplo, tem o município de Esteio, que tem uma secretaria especial só para o migrante, que é chamado “novo mundo”, e é muito bacana, eles realmente implementam, e eu tem um acompanhamento personalizado para os migrantes. É um dos municípios que eu acho que é exemplo, aqui, que tem no Rio Grande do Sul. E tem outro município que é Nonoai, que tem política pública aos migrantes implementada “super” bem. Depois vem Venâncio Aires. Esses três municípios que particularmente eu conheço, assim bem de perto, que têm políticas bem enraizadas, que atendem realmente a demanda”. Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Ainda, ao final, o diretor faz uma sugestão muito pertinente. Para ele, seria de extrema relevância que o trabalho das organizações da sociedade civil fosse realizado em rede, de forma interligada. Isso evitaria o que Hammes chama de

“fenômeno medíocre”, que impede a promoção do protagonismo dos migrantes.

Explica:

“Depois eu acho que precisaria criar uma rede das organizações da sociedade civil que trabalham com a migração em todo o estado, para que estejam interligadas. Porque hoje em dia está acontecendo o fenômeno... que eu vou chamar assim: um fenômeno medíocre. Porque a Valentina vem aqui no CIBAI, consegue uma cesta básica, vai no Serviço Jesuíta, em Esteio, em Canoas, e consegue outras cestas básicas... e ela só vive de instituição em instituição, de município em município... então a Valentina não procura trabalho, porque está sendo alimentada por instituições públicas e da sociedade civil. E o que estamos fazendo com essa pessoa? Criando um grande medíocre. E isso acho é o que falta no estado do Rio Grande do Sul e em todo o Brasil. Que as instituições da sociedade civil estejam interligadas no trabalho social, junto com o Poder Público, para que realmente possam focar e promover a vida dos migrantes. Eu acredito nisso. Eu não acredito na caridade. Você precisa ajudar inicialmente, sim, mas ajudar toda a vida não. Eu sou dessa visão”. Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Ao final da entrevista, não há como deixar de notar a importância da integração sociolaboral dos migrantes para que, de fato, possam ter seus direitos garantidos. A promoção de uma vida digna a pessoas em situação de vulnerabilidade social, como os migrantes, passa pela promoção do trabalho. E é nessa perspectiva que o CIBAI Migrações busca atuar:

“[...] o CIBAI tem doze projetos que funcionam ao mesmo tempo, mas o carro chefe é justamente a empregabilidade. Eu acredito muito no trabalho. É um modo de acolher e promover a vida do migrante. Eu não encontrei outra maneira mais eficaz e eficiente para isso. [...] Então a integração do migrante acontece nesse meio. Se não tivesse conseguido trabalho, não tinha como se manter, pagar os serviços e tudo mais”. Anderson Hammes (Entrevistado 2).

Portanto, da presente entrevista, depreende-se, novamente, os desafios que a sociedade civil encontra na luta pela garantia de direitos da população. Dificuldades como a falta de interesse político por parte do Poder Público são visíveis, assim como a desvalorização do migrante.

4.2.3 Análise dos Dados Qualitativos Coletados

Através das entrevistas semiestruturadas realizadas, foram coletados importantes dados qualitativos. Apesar de terem sido entrevistados apenas representantes de duas organizações da sociedade civil, surgiram muitos pontos em comum nas respostas às perguntas elaboradas.

O primeiro ponto que merece destaque é que ambos os entrevistados comentaram muito objetivamente sobre a importância da incidência da sociedade civil sobre o Poder Público. Ambos responderam achar extremamente necessária essa incidência para que as leis, em geral, sejam colocadas em prática. Isso não seria diferente com a Lei de Migração.

Nesse sentido, as estruturas estatais existentes no Rio Grande do Sul, mais especificamente o COMIRAT/RS foram consideradas, pelos dois entrevistados, insuficientes para se dizer que há uma política migratória estadual mínima. Isso porque o COMIRAT/RS é um espaço muito interessante para a promoção do debate entre sociedade civil e Estado, porém, por falta de interesse político, acaba sendo esvaziado e não promove a continuidade dos projetos apresentados. Na mesma linha, ambos os entrevistados atribuíram a demora na regulamentação do artigo 120 da Lei de Migração a esse mesmo desinteresse político.

Por fim, foi destacada por ambos os representantes que a atuação conjunta da sociedade civil, envolvendo mais de uma única organização em projetos, seria ideal, ao passo que essa atuação “em rede” acolheria muito mais as demandas existentes dessa população e, de fato, poderia promover de forma mais ampla a garantia dos direitos dos migrantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da mobilidade humana, como o vemos hoje, surgiu com o advento da globalização, que permitiu, em muitos aspectos, uma quebra de fronteiras. A migração faz parte desse fenômeno e atualmente, o Brasil recebe milhares de migrantes todos os anos, que chegam com uma bagagem rica de vivências para agregar à cultura brasileira.

Historicamente, o Brasil sempre recebeu muitos migrantes e, por isso, é conhecido por ser um país hospitaleiro e acolhedor com todos que aqui chegam. No entanto, o país, há menos de cinco anos, ainda contava com uma legislação atrasada, xenófoba, discriminatória para com os migrantes. O Estatuto do Estrangeiro, herança da ditadura civil-militar brasileira, contradizia o acolhimento que o Brasil era conhecido por oferecer e dificultava a entrada de milhares de pessoas que tinham interesse em estabelecer-se no país. Era uma lei que, desde a promulgação da Constituição Federal Democrática de 1988, se afastava completamente dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito e da realidade migratória do Brasil.

No ano de 2017, porém, o Estatuto do Estrangeiro foi revogado, pela Lei n.º 13.455 de 2017, conhecida como a Lei de Migração. Elaborada pelo Poder Público de forma conjunta à sociedade civil, pesquisadores e aos próprios migrantes, a lei reflete os princípios constitucionais e as garantias de direitos humanos previstas em tratados e pactos internacionais aos quais o Brasil é signatário. A lei, entre muitas outras previsões, dispõe, em seu artigo 120, sobre a necessidade de criação de uma Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia.

Ocorre que, desde a edição da lei, isso nunca saiu do papel. O próprio decreto regulamentador da Lei de Migração, o Decreto n.º 9.199 2017, foge do raciocínio garantidor trazido pela nova lei e se omite completamente na regulamentação da Política Nacional citada.

A partir de então, o Brasil conta com uma legislação migratória muito atual, com princípios e diretrizes consonantes à Constituição Federal de 1988 e aos direitos humanos e que garante direitos à população migrante. Contudo, a lei ainda é pouco efetiva, pela falta de construção e elaboração de políticas públicas que a concretizem.

Nesse sentido, o artigo 120 prevê que a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apátrida ocorrerá em regime de cooperação entre os entes da federação. União, estados e municípios deveriam trabalhar para que a política de fato existisse, através de políticas públicas específicas para a população migrante no Brasil.

A nível nacional, não obstante a considerável juventude da Lei de Migração, é possível afirmar que não existem iniciativas concretas para promover a regulamentação da política nacional prevista no artigo 120. Até hoje, não há qualquer aporte normativo que traga princípios e diretrizes para essa política.

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, escopo deste estudo, muito pouco se avançou na construção de políticas públicas migratórias. Desde 2012, o estado conta apenas com o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT/RS), instituído pelo Decreto Estadual n.º 49.729 de 2012, mais tarde alterado pelo Decreto Estadual n.º 55.634 de 2020.

Conclui-se, a partir deste estudo, então, que o COMIRAT, assim como qualquer outro órgão com a mesma estrutura, é um espaço muito importante de debate entre a sociedade civil e o Poder Público acerca da construção de políticas públicas para o público a que se destina. No entanto, de acordo com o que foi analisado neste trabalho, percebe-se que há uma falta de interesse político por parte do Poder Público, que acaba por esvaziar espaços como o COMIRAT e dificultar a continuidade dos projetos apresentados.

Sendo assim, a sociedade civil se apresenta como um importantíssimo ator no processo de garantia de direitos da população migrante. Tendo em vista as lacunas deixadas pelo Poder Público, as organizações da sociedade civil trabalham constantemente para suprir essas lacunas e, de fato, cumprir o que está previsto na Lei de Migração.

O fato é que os aspectos que geram o fenômeno da mobilidade humana atual ainda não são percebidos e analisados pelo Estado. Mesmo com a Lei de Migração em vigor, a realidade das políticas públicas brasileiras não acompanha o desenvolvimento desse fenômeno que, como visto, é multifatorial e multisetorial.

Portanto, o Brasil e o Rio Grande do Sul trilham, em marcha lenta, um caminho de avanços em relação à temática migratória. Há que se concluir a necessidade de o Poder Público atentar-se ao trabalho realizado pela sociedade civil hoje. Com isso, será promovido o acesso à informação referente ao tema e, com

interesse político, será possível concretizar os dispositivos da Lei de Migração, entre eles o artigo 120.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A COORDENAÇÃO. Conheça a Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. *In*: Prefeitura da cidade de São Paulo. Direitos Humanos e Cidadania. 20 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/coordenacao/index.php?p=156223. Acesso em: 20 out. 2021.

ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Org). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-79. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ARAUJO, Maria Paula; SILVA, Izabel Pimentel da; SANTOS, Desirree dos Reis (Org.). **Ditadura militar e democracia no Brasil: história, imagem e testemunho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013. Disponível em: https://xn--histria-o0a.ufrj.br/images/documentos/livro_ditadura_militar.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

ASCOM, Vagner Benites. **Estudo do DEE sobre imigrantes do RS é apresentado em reunião do Comirat**. *In*: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. Porto Alegre: RS. 04 dez. 2020. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/estudo-do-dee-sobre-imigrantes-do-rs-e-apresentado-em-reuniao-do-comirat>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Nova Lei de Migrações no Brasil: Avanços e Desafios. *In*: BAENINGER, R.; BÓGUS, L. M.; MOREIRA, J. B.; VEDOVATO, L. R.; FERNANDES, D.; SOUZA, M. R. S.; BALTAR, C. S.; PERES, R. G.; WALDMAN, T. C.; MAGALHÃES, L. F. A.; (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP), 2. ed. 2018, p. 609-623. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

BARBATO, Maria Rosaria; PEREIRA, Tamara Francielle Fernandes. A Política Migratória Nacional e o Diálogo Social Complexo. *In*: MAIOR, Jorge Luiz Souto (Coord.); Grupo de Pesquisa Trabalho de Capital/FDUSP (Org.). **Anais do III Encontro da RENAPEDTS (Rede Nacional de Grupos de Pesquisa e Extensão em Direito do Trabalho e da Seguridade Social)**. 1ª edição. Belo Horizonte: Initia Via, 2019, p. 324-336. Base de dados VLex.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, Edição 35, julho de 2010, p. 45-46. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/disability/FMR35brasil.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BONETI, Lindomar. **Políticas públicas por dentro**. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2017. Livro digital, PDF. Disponível em:

http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_de_nro.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado Federal n.º 288/2013**. Institui a Lei de Migração. Brasília: DF. 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node03zmbn4sbcztb1ehim60seyxos63470.node0?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília: DF. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio 2017**. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília: DF. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20para%20o%20emigrante. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Mensagem Presidencial n.º 163, de 23 de maio de 2017**. Presidência da República, Brasília: DF. 2017c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Mensagem Presidencial n.º 64, de 27 de maio de 1980**. Presidência da República. Diário do Congresso Nacional, 27 maio 1980, p. 1129-1137. Brasília, DF. Acesso através de contato virtual com o Portal da Câmara dos Deputados em 23 set. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial n.º 03, 27 fev. 2018**. Diário Oficial da União, seção 1. Brasília: DF. 2018a. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4715146/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-3-de-27-de-fevereiro-de-2018-4715142. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial n.º 04, 27 fev. 2018**. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília: DF. 2018b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/>

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716063/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-4-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716059. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial n.º 10, 06 abr. 2018.** Diário Oficial da União, seção 1, Brasília/DF, 2018c. https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580007/do1-2018-04-09-portaria-interministerial-n-10-de-6-de-abril-de-2018-9580003. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial n.º 12, 20 dez. 2019.** Diário Oficial da União, seção 1. Brasília: DF. 2019. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.** 5. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e Expectativas.** Boletim de Economia e Política Internacional. (BEPI), n. 26, set. 2019/abr. 2020, p. 41-53, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9820?mode=full>. Acesso em: 30 set. 2021.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO MIGRANTE. **Carta articulada pelo CDHIC sobre o artigo 120 para o Fórum de Participação Social do CNlg.** Maio de 2018a. Disponível em: https://bf8c0826-23d6-4490-b11a-430c5207bb23.filesusr.com/ugd/c00d30_618132c2568943678b9da1f7f37f419b.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO MIGRANTE. **CDHIC entrega a autoridades do governo federal proposta para regulamentação da Política Nacional de.** 23 de outubro de 2018b. Disponível em: <https://www.cdhic.org.br/single-post/2018/10/23/cdhic-entrega-a-autoridades-do-governo-federal-proposta-para-regulamenta%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-n>. Acesso em: 20 out. 2021.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO MIGRANTE. **Proposta de Subsídios para a Regulamentação Da Política Nacional De Migração, Refúgio e Apatridia (Pnmra).** Outubro de 2018c. Documento não paginado. Disponível em: https://bf8c0826-23d6-4490-b11a-430c5207bb23.filesusr.com/ugd/c00d30_4438ac27920a4a43b4b98ea4b554f13a.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

CENTRO de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI ORIANA JARA. *In:* Prefeitura da cidade de São Paulo. Direitos Humanos e Cidadania. 2017. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_t_rabalho_decente/crai/index.php. Acesso em: 20 out. 2021.

CHAVES, João. Brasil precisa de uma política nacional de migrações para apátridas e refugiados. Ricardo Machado. **IHU On-Line**: Revista do Instituto Humanitas Unisinos, São Leopoldo, 22 fev. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587282-brasil-precisa-de-uma-politica-nacional-de-migracoes-para-apatridas-e-refugiados-entrevista-especial-com-joao-chaves>. Acesso em: 20 out. 2021.

COMITÊ DE ATENÇÃO A MIGRANTES, REFUGIADOS, APÁTRIDAS E VÍTIMAS DE TRÁFICO DE PESSOAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Documentos COMIRAT/RS. **Relatório de atividades COMIRAT/RS 2020**. Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/legislacao>. Acesso em: 21 out. 2021.

CONHEÇA a história de Maha Mamo, a mulher que viveu por trinta anos sem nacionalidade. **ACNUR Brasil**, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/11/30/conheca-a-historia-de-maha-mamo-a-mulher-que-viveu-por-trinta-anos-sem-nacionalidade/>. Acesso em: 08 set. 2021.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia Sobre a Nacionalidade**. Estrasburgo, 6 de novembro de 1997. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_Europeia_sobre_a_Nacionalidade.pdf?view=1#:~:text=A%20presente%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20estabelece%20as,Estados%20Partes%20se%20dever%C3%A3o%20reger. Acesso em: 29 set. 2021.

CONSELHO Nacional de Imigração: Informações Gerais. Ministério Da Justiça e Segurança Pública. Portal de Imigração. 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>. Acesso em: 06 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante**. Brasília: DF. 2010. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4AC03DE1014AE84B6D765EBE/Proposta%20de%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Imigra%C3%A7%C3%A3o%20e%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Trabalhador%20Migrante%20aprovada%20pelo%20CNIg%20em%202010,%20mas%20ainda%20em%20tramita%C3%A7%C3%A3o%20no%20%C3%A2mbito%20do%20Governo%20Federal.pdf>. Acesso em: 25 out 2021.

COORDENAÇÃO de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. *In:* Prefeitura da cidade de São Paulo. Direitos Humanos e Cidadania. 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/. Acesso em: 20 out. 2021.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena: novembro de 1984.

ECO, Umberto. **Migração e Intolerância**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

EDWARDS, Adrian. Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto. **ACNUR Brasil**, Genebra, 1 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>. Acesso em: 08 set. 2021.

ESTRUTURA do Conselho. *In*: Prefeitura da cidade de São Paulo. Direitos Humanos e Cidadania. 6 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php?p=266084. Acesso em: 20 out. 2021.

DELFIM, Rodrigo Borges. Regulamentação da Lei de Migração: entre receios e esperanças. **MigraMundo**, 2017. Disponível em: <https://migramundo.com/regulamentacao-da-lei-de-migracao-entre-receios-e-esperancas/>. Acesso em: 04 out. 2021.

DURIGHETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: Um Debate Necessário. **Revista Libertas**. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFJF. Juiz de Fora, v. 8, n. 2, ago/dez 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18169>. Acesso em: 21 nov. 2021.

FRANCO, Thalita Leme. **Desafios da Regulamentação da Lei de Migração Brasileira**. 2020. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-31032020-124608/publico/Thalita_Leme_Franco.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 1. ed. 18. reimp. Porto Alegre: L&PM, 2021.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. 51. ed. Porto Alegre: L&PM, 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Migration Data Portal: International Data. IOM's Global Migration Data Analysis Centre: 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 29 set. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on Migration**. Genebra: 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 05 dez. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações**: Entre a Doutrina da Segurança Nacional e o Desenvolvimento Humano. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/42884/R%20-%20D%20-%20PEDRO%20HENRIQUE%20GALLOTTI%20KENICKE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 out. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, Tiago Augusto. Noções sobre Refúgio e Integração Local no Brasil. *In*: Carmem Lussi. (Org.). **Revista Dizer**: Publicação Anual dos Acadêmicos do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará. Ano 5, n. 5. Fortaleza: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), 2020, p. 48-63. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/dizer/article/view/61054>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. [s.l.], 2015, Editora Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=estrangeiro>. Acesso em: 02 set. 2021.

MIGRANTE, Imigrante, Emigrante, Refugiado, Estrangeiro: qual palavra devo usar? **Blog do Museu da Imigração**: Migrações em Debate, São Paulo, 27 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/migrante-imigrante-emigrante-refugiado-estrangeiro-qual-palavra-devo-usar>. Acesso em: 30 set. 2021.

MILESI, Rosita. Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos. *In*: ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; IMDH, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2007. **Refúgio, Migrações e Cidadania**: Caderno de Debates 2. agosto de 2007. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-02_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 01 set. 2021.

MINISTÉRIO da Justiça e Segurança Pública. *In*: **Portal de Imigração**. Conselho Nacional de Imigração: Informações Gerais. Brasília: DF. 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>. Acesso em: 06 set. 2021.

NASCIMENTO, Fernanda. **Centro de Referência ao Imigrante suspende atividades após menos de 100 dias**: Serviço foi suspenso por falta de pagamento da Prefeitura à organização responsável pela gestão do espaço. *In*: Sul21, 15 de julho de 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/07/centro-de-referencia-ao-imigrante-suspende-atividades-apos-menos-de-100-dias/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

NEPO/UNICAMP. Banco interativo de dados do Observatório das Migrações em São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO) da UNICAMP, [2020]. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sinre-sismigra/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

OBMIGRA. **Relatório Refúgio em Números**. 6. ed. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 2 ago. 2021.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. Banco de dados organizado pela Operação Acolhida do Governo Federal do Brasil, 2021. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. Nova Iorque: 28 de setembro de 1954. Acesso em: 30 ago. 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 31 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre Migração**. Genebra: 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2021.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck; RUSCHEL, Laura Ferrari Flores. O Estado do Rio Grande do Sul como Destino das Migrações Sul-sul: A Governança Migratória em Contexto Pandêmico. **Revista Limiares: Migração vista pelo Sul**. Porto Alegre: UFRGS/FCE/NEPEMIGRA, v. 3, n. esp., p. 67-71, dez. 2020.

PINTO, Joseane M. Schuck. **Os Deslocamentos Forçados de Haitianos e suas Implicações**: desafio global na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PINTO, Joseane Schuck. Migração: a última busca do direito humano à vida. João Vitor Santos. **IHU On-Line**: Revista do Instituto Humanitas Unisinos, São Leopoldo, 22 fev. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159->

noticias/entrevistas/586878-migracao-a-ultima-busca-do-direito-humano-a-vida-entrevista-especial-com-joseane-schuck-pinto. Acesso em: 21 nov. 2021.

POLÍTICA Municipal para a População Imigrante. *In*: Prefeitura da cidade de São Paulo. Direitos Humanos e Cidadania, São Paulo, 28 de outubro de 2015. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=205909. Acesso em: 1 jun. 2021.

PROJETO C. Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações. Porto Alegre: RS. 27 de agosto de 2021. Disponível em: <https://cibaimigracoes.org/sobrenos/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

QUEM Somos. Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados. 2020. Disponível em: <https://sjmrbrasil.org/quemsomos/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RIBEIRO, Antônio Tadeu. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 171-179, jan-abr, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>. Acesso em: 06 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 49.729, de 22 de outubro de 2012**. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS. Diário Oficial do Estado: Porto Alegre. 2012. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 55.634, de 9 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS. Diário Oficial do Estado: Porto Alegre: RS. 2020a. Disponível em:

https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=71345&hTexto=&Hid_IDNorma=71345. Acesso em: 01 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 15.367, de 5 de novembro de 2019**. Institui a Semana do Migrante e dá outras providências. Porto Alegre: RS. 2019a. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=65767&hTexto=&Hid_IDNorma=65767. Acesso em: 22 nov. 2021. Texto original.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei n.º 216/2019**. Institui a Copa dos Refugiados. Porto Alegre: RS. 2019b. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/216/AnoProposicao/2019/Origem/Px/Default.aspx>. Acesso em: 21 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei n.º 387/2019**. Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação do Serviço de Denúncia de Violações aos Direitos Humanos (Disque 100) nos estabelecimentos de acesso ao público que especifica. Porto Alegre: RS. 2019c. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/387/AnoProposicao/2019/Origem/Px/Default.aspx>. Acesso em: 21 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei n.º 179/2020**. Estabelece a Declaração dos Direitos da Família do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: RS. 2020b. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/179/AnoProposicao/2020/Origem/Px/Default.aspx>. Acesso em: 21 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Projeto de Lei n.º 427/2021**. Reconhece como patrimônio histórico e cultural do Rio Grande do Sul os saberes tradicionais, o acervo de receitas e as práticas alimentares que constituem a história e a cultura gastronômica italiana dos imigrantes. Porto Alegre: RS. 2021. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/427/AnoProposicao/2021/Origem/Px/Default.aspx>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso De Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, 10. ed. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593402/>. Acesso em: 11 out. 2021. *E-book*.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, Liliana Lyra; VELÁSQUEZ, Militza Zulimar Pérez. Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações *In*: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (Coord.); CAMARGO, A. S.; GALIB, C. P.; ZUBEN, C. V.; GRANJA, J. G. C.; DOMENICONI, J.; MARTINI, M. C. G. A. D.; DEMÉTRIO, N.; OLIVEIRA, V. D. A. P.; (Org.). **Nova Lei de Migrações: os três primeiros anos**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP) – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020, p. 47-65.

SJMR Boa Vista Apoia Migrantes do Município de Bonfim na Regularização da Documentação. *In*: Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil. Boa Vista: RR. 1 de junho de 2021. Disponível em: <https://sjmrbrasil.org/sjmrbov-pitpf/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SOBRE nós. Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações. Porto Alegre: RS. 27 de agosto de 2021. Disponível em: <https://cibaimigracoes.org/sobre-nos/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SOBRE o COMIRAT/RS. **Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos**. Porto Alegre, [2020]. Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/sobre-o-comirat-rs>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, UFRGS. Porto Alegre, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: Forced Displacement in 2020**. Copenhagen: 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

VEDOVATO, Luís Renato; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Os vetos à Nova Lei de Migração Brasileira: A interpretação como um passo necessário. *In*: BAENINGER, R.; BÓGUS, L. M.; MOREIRA, J. B.; VEDOVATO, L. R.; FERNANDES, D.; SOUZA, M. R. S.; BALTAR, C. S.; PERES, R. G.; WALDMAN, T. C.; MAGALHÃES, L. F. A.; (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP), 2. ed. 2018, p. 597-608. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

VIEIRA, Luciane Klein; COSTA; Vitória Volcato da. As Contribuições Técnicas do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul para a Implementação da Lei De Migração no Brasil. *In*: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (Coord.); CAMARGO, A. S.; GALIB, C. P.; ZUBEN, C. V.; GRANJA, J. G. C.; DOMENICONI, J.; MARTINI, M. C. G. A. D.; DEMÉTRIO, N.; OLIVEIRA, V. D. A. P.; (Org.). **Nova Lei de Migrações**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP) – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020, p. 457-483.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezorti. A Lei 13.445/2017 e a ruptura paradigmática rumo à proteção dos Direitos Humanos dos migrantes no Brasil: avanços e retrocessos. *In*: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (Coord.); CAMARGO, A. S.; GALIB, C. P.; ZUBEN, C. V.; GRANJA, J. G. C.; DOMENICONI, J.; MARTINI, M. C. G. A. D.; DEMÉTRIO, N.; OLIVEIRA, V. D. A. P.; (Org.). **Nova Lei de Migrações**: os três primeiros anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP) – Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020, p. 101-115.

APÊNDICE A – Entrevista com a Assessora Jurídica do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, Laura Ferrari Flores Ruschel (Entrevistado 1)

Valentina – Bom dia! Tudo bem?

Laura – Bom dia! Tudo certo e contigo?

V. – Tudo bem também. Imaginei que falaria contigo (risos), que legal.

L. – Ah sim (risos)!

V. – Então, eu organizei algumas perguntas para te fazer, bem abrangentes, também para ir sendo bem dinâmico esse nosso encontro, conforme as tuas respostas. A primeira pergunta que eu pensei é a seguinte: qual o papel das organizações da sociedade civil na garantia dos direitos da população migrante? Te pergunto isso porque o meu trabalho é sobre o artigo 120 da Lei de Migração, para analisar se ele é concretizado ou não. Então, toda a parte do Poder Público eu pesquisei, toda a parte teórica, e agora eu estou entrevistando a sociedade civil justamente para ver até que ponto a sociedade civil atua, talvez suprimindo alguma lacuna do Poder Público. Nesse sentido, então, eu gostaria que tu falasses um pouco de qual papel a sociedade civil tem nesse aspecto.

L. – Que bom tu fizeste essa pergunta, porque eu também estou estudando políticas públicas para a população migrante no mestrado. E aí também estudo sociedade civil e Poder Público, então é bem legal esse tema. Mas falando enquanto trabalhadora, o que eu noto diariamente no exercício da minha função é que acabamos, sim, suprimindo uma lacuna do próprio Estado, pela falta de desenvolvimento de órgãos exclusivos e órgãos específicos para atendimento da população migrante em si. Não sei, é uma impressão que eu tenho, não vou falar de fundamentos, mas eu tenho a impressão de que não há interesse do Estado, de um modo geral, de atendimento e produção de políticas públicas para essa população. E digo isso a nível nacional, porque podemos ver que a migração é multisetorial, multifatorial também. Vemos diversos Ministérios e diversos organismos, um produzindo um tipo de ação que estaria divergente de outra ação de outro órgão. Aí eu não sei a tua pesquisa é a nível nacional, ou se ela é focada no Rio Grande do Sul...

V. – Pois é, eu fiz um apanhado geral, a nível nacional, mas a minha análise é no estado do Rio Grande do Sul. Mas de qualquer forma eu acho que é interessante que tu comentes, para mim são “super” úteis os teus comentários a nível nacional.

L. – Eu acho que a nível nacional... até agora de manhã eu estava escrevendo uma parte da minha dissertação, justamente fazendo essa trajetória histórica da própria política migratória. E dá para perceber que nós temos uma dificuldade de compreensão da figura de migrante, em primeiro lugar. Então, acho interessante, teoricamente falando, que a nível nacional nós tenhamos a participação da sociedade civil em órgãos colegiados, como o próprio CONARE, mas até que ponto isso é efetivo nós não sabemos... e também essa falta às vezes de diálogo da sociedade civil com a própria sociedade civil que ocupa esses espaços, entende? Porque eu, do Serviço Jesuíta, trabalhadora humanitária, assessora jurídica, que estou em Porto Alegre, fazendo a parte de documentação, enfim, acesso a direitos, não sei se isso está sendo efetivo lá na frente, nessa atuação da sociedade civil dentro de um órgão colegiado como o próprio CONARE. Aí a nível estadual, eu vejo que nós temos algumas articulações, temos o próprio COMIRAT, temos o Fórum, que é o Fórum Permanente de Mobilidade Humana, que ele vem para inovar mesmo, nesse espaço de articulação da sociedade civil. E propriamente da sociedade civil, não nessa interação entre sociedade e Estado. Então acho que ali é um espaço bem militante, teoricamente falando, ali se propõe, ali deveria se propor, no dever ser. Acho que ali seria o espaço de proposição e dessa luta, dessa incidência política frente às instituições do Estado quando não agem. Mas a realidade é outra, nós temos o enfraquecimento desses espaços, um esvaziamento desses espaços, e é constante isso. Em 2019, eu estava no GAIRE, nós estávamos com um esvaziamento muito grande, tanto de Porto Alegre quanto do Rio Grande do Sul... o Comitê Rio Grande do Sul estava mais estruturado, mas o de Porto Alegre passou por um esvaziamento, por algumas questões políticas que aconteceram. E aí nós nos vimos enquanto sociedade civil pensando: e aí, o que vamos fazer agora? Nós vamos esperar um retorno dessa pessoa, ou vamos tocar o Comitê... o que fazemos? E aí as reuniões se esvaziam, entende? Então, nessa questão do papel da sociedade civil, eu vejo que há muitos entraves. Com o Poder Público, pela falta de interesse nessa pauta, porque querendo ou não teremos que falar de orçamento, de deslocamento de recursos humanos, todo esse aparelho estatal, e eu vejo em relação ao tema mesmo, que há uma falta de interesse. Mas também com a sociedade civil, que vemos que o próprio espaço do Fórum é um espaço desmobilizado constantemente, não sei se é uma disputa de ego... enfim, aqui são teorias minhas, “né”... não tem comprovações em relação a isso, mas eu acho que

às vezes há uma dificuldade no próprio diálogo entre a sociedade civil, entre os próprios atores. Por exemplo, não sei por que não existe uma mobilização entre dois, três, atores para falar sobre documentação na Polícia Federal, entende?

V. – Fazer uma atuação conjunta...

L. – É, parece que as coisas são também um pouco individualizadas. “Bah”, falei um monte de coisas, estou respondendo tua pergunta com tudo o que vem na minha cabeça (risos).

V. – Mas ótimo, excelente, pode continuar (risos).

L. – Mas sim, eu acho que existe essa lacuna, e nós acabamos suprimindo, sabe? Não sei se tu sabes, mas nós tivemos a suspensão do CRIM, aqui em Porto Alegre, que é o Centro de Referência.

V. – Pois é, eu tinha visto que tinha sido recém-inaugurado e descobri essa semana, falando o padre Anderson, do CIBAI, que já fechou. Eu fiquei surpresa porque achei que ainda estava funcionando, faz “super” pouco tempo que foi inaugurado.

L. – Então, é complicado... bem-vinda ao trabalho humanitário (risos). É bem assim. E aí, pensa assim: bom, nós tivemos atendimento de quantos dias? Não teve nem dois meses, nem três meses direito... e esse espaço foi esvaziado de novo. Tinha o CRAI, ele não foi implementado em 2016, e aí veio a questão do CRIM, tentaram usar os recursos do CRAI, não sei direito como é que é essa história, e aí o CRIM foi implementado, chegou a abrir, chegou a atender, mas dois, três meses ele foi suspenso, está em fase de suspensão de atendimento, ele não está funcionando. Então também até que ponto as coisas que são implementadas pelo Estado não acabam retornando para sociedade civil como demandas? Porque eu estava encaminhando, até sair a notícia do Sul 21 (a notícia não foi nem dada pela Prefeitura, saiu por esse jornal) sobre a suspensão do CRIM, pessoas para irem no CRIM.

V. – Houve uma falta de organização em pelo menos informar as pessoas... de o que está funcionando, o que não está...

L. – Bem isso. É bem complicado. Aí tem esses atravessamentos, porque além, de novo, dessa questão de o Poder Público não ter esse interesse, ou ter esse interesse, mas não implementar e não seguir com os projetos que são feitos na gestão, eu vejo que é reiterada essa falta de... não é nem falta de articulação, mas de tocar esses projetos para frente. Eu vejo muito que isso não é tratado como uma política de Estado, mas sim como uma política de governo. Então quando acaba

aquele governo, acabou, não tem mais. E aí retoma-se aquilo no próximo mandato e fica nisso, não tem uma continuidade.

V. – Nesse sentido, a outra pergunta que eu coloquei aqui é se a própria sociedade civil é quem cumpre e concretiza a política nacional. No sentido de que o Poder Público, mesmo que ele tente e algumas coisas aconteçam, de fato quem coloca em prática essa política, que deveria ser estatal, quem cumpre materialmente falando é a sociedade civil, sabe?

L. – Eu sou crítica em relação ao artigo 120 da Lei de Migração, porque eu acho que não existe essa política nacional. Existe uma política migratória, mas a política nacional não foi desenvolvida no sentido de trazer princípios e diretrizes para atuação de profissionais e de setores na questão da migração. Por exemplo: trazer diretrizes e sim, tem que ser descentralizado, porque estamos falando de estados e municípios atuando, não de União, enfim, nós regemos tudo isso pela União, mas eu acho que essa política nacional não aconteceu, porque nós não temos uma... me fugiu a palavra agora... diretrizes de atendimento mesmo, sabe? Todo mundo tem que partir do mesmo ponto. Quem quiser aprofundar, aprofunda, quem não quiser a política nacional, que traria essas diretrizes. Então eu acho que nós não atuamos no sentido de implementar uma política nacional, acho que nós atuamos para garantir o que está disposto em lei, o básico da legislação. Não sei se dá para entender essa diferenciação que fiz...

V. – Sim, dá sim.

L. – Mas enfim, eu acho que na prática nós realmente trabalhamos nesse sentido de garantia de direitos, inclusive às vezes até frente ao Poder Público. Por exemplo: Polícia Federal inabilitando pedidos de refúgio. Aconteceu isso no serviço, que a Polícia Federal não estava emitindo protocolo de refúgio por conta das portarias que impediam a entrada de venezuelanos venezuelanas. E é uma portaria interministerial. Aí entra a discussão do Direito: portaria interministerial está lá embaixo, daquela pirâmide, sabendo que existe uma lei de refúgio que garante, no artigo 8º, o acesso à documentação, independentemente da sua entrada ter sido regular ou irregular em território nacional. Até frente a isso e digo frente ao Poder Público de um modo geral, de setores de saúde, cartórios, tabelionatos, até mesmo no próprio CRAS tem atendimento negado a migrantes e refugiados. E isso tudo é aparelho estatal. Então às vezes mesmo nós atuando como uma forma de garantir

direitos, nós também atuamos numa forma de garantir direito frente ao Poder Público que viola eles, de um modo geral.

V. – Em órgãos que nem são especificamente para migrantes, mas são super importantes para essa população.

L. – Pois é. E é direito da pessoa acessar e ela é impedida pelo aparelho estatal de acessar. Então nós também atuamos nesse sentido frente ao Poder Público. Acho que, nessa linha, eu respondo que sim, nós trabalhamos para implementação da Lei de Migração, de uma política migratória de modo geral, mas não de uma política nacional que traga diretrizes de atendimento, sabe? Que eu acho que é extremamente necessária, porque, falando de Estado, existe muita divergência no atendimento. Tem CRAS que nós temos muita facilidade em conversar, e tem outros que sequer retornam à ligação. A questão do próprio aceite da documentação, que nós vemos que teve UBS que negou o aceite da documentação, tem cartório que nega... enfim, depende muito, e até a própria Polícia Federal que é um dos órgãos que acho que mais merece atenção, um dos, para estudo da migração, que cada DELEMIG é diferente, cada DELEMIG depende da pessoa que está atendendo na ponta, para falar de documentação. Em Caxias do Sul, por exemplo, quando tinha essa questão das portarias impedindo a entrada de venezuelanos em território nacional na pandemia, eles estavam emitindo tanto residência quanto refúgio para as pessoas. E aqui em Porto Alegre não atendiam. Eles tinham um papelzinho desse tamanho, falando que tu anotavas o nome da pessoa, do migrante, a data de nascimento, e aí a Polícia Federal falava que, quando tivesse uma outra determinação do Governo Federal, eles iriam abrir as portas para essa pessoa. A pessoa não podia nem entrar nem dentro da estrutura do DELEMIG, eles eram barrados na própria porta.

V. – Meu deus... A pessoa fica “a deus dará”...

L. – Por isso que na sexta-feira eu pedi para nós trocarmos a reunião para hoje, porque eu estava cheia de demandas e é emocionalmente muito desgastante ir na Polícia Federal. É uma energia que “tira” de ti, sabe, tu tens que estar muito concentrado, preparado, para escutar coisas que tu pensas: meu deus, fiz cinco anos de Direito para quê? Sabe? Mas enfim... estou falando um monte, porque só estou jogando as informações que vêm, sabe (risos)?

V. – Não, mas está sendo ótimo (risos)! Porque quanto mais informações, mais enriquecedor vai ficar o meu trabalho. E outra pergunta que eu gostaria de te fazer,

também “linkando” com o que tu já falaste: a que tu atribuirias a demora do Poder Público em concretizar e montar as diretrizes da política nacional que é prevista no artigo 120? Porque essa política está simplesmente prevista ali, foi jogada e ficou no ar... a meu ver, ninguém nunca mais foi atrás de ver isso, fazer uma lei ou alguma outra estrutura que defina diretrizes, princípios, tudo mais. Então, além do interesse, ou se tu achas que seria só a falta de interesse, que gera essa demora...

L. Eu não sei tu chegaste a estudar mais ou menos o contexto do surgimento da Lei de Migração...

V. – “Aham”, sim, inclusive vai ser abordado no início do meu trabalho.

L. – Retornando um pouquinho para explicar o porquê da minha posição: eu vejo que, não sei, opinião bem pessoal, saindo um pouco do meu trabalho e olhando até um pouco da perspectiva acadêmica. Eu vejo que o contexto da nova Lei de Migração vem justamente naquela questão de que o Estatuto do Estrangeiro não dava mais conta. Nós estávamos com um recebimento de haitianos muito grande, e aí vem uma questão de pressão social por conta de a regulamentação ser feita fora da lei, por ser feita pelo CNlg e por Ministérios, pelas portarias. Então acho que isso também assusta um pouco o Estado quando ele não é tão propício a regulamentar tanta coisa por medidas fora de legislação. Porque nós sabemos que esse governo age sempre por portarias... enfim, críticas à parte. Eu acho que além desse pequeno susto de “o que fazemos com tanta gente haitiana entrando?”, nessa perspectiva de não ter solução. Não encaixava em refúgio, mas também se tu olhas o visto temporário pelo Estatuto do Estrangeiro também não se encaixa... o que fazemos com uma população que está entrando? E aí eu acho que vem também de uma época que nós tínhamos movimentos sociais muito emergentes no Brasil, numa luta constante de movimentos sociais (e movimentos sociais de um modo geral, tanto de assistência social, saúde). Vem uma questão de redemocratização e nós acendendo o debate nos direitos humanos. Então, eu vejo que teve essa pressão social somada ao “o que vamos fazer com essa população?” e aí, para mim, surge a Lei de Migração, vem a COMIGRAR, tudo aquilo, lindo, “super” participativo, “super” democrático. E aí vem depois o decreto regulamentando a Lei de Migração, que traz até “migrante clandestino”...

V. – Exatamente, até coloquei isso no trabalho.

L. – Sim! Aí que entra o ponto: a Lei de Migração tem acho que vinte e sete vetos, sou péssima com números, mas acho que é isso. Então, fica a minha dúvida, estou

respondendo à tua pergunta com outra pergunta: até que ponto isso não é também uma resposta a uma demanda? Por exemplo assim: eu quero comer feijão, aí eu te entrego o saco de feijão e aí tu vais ter que ir e fazer o feijão. Essa é a analogia que eu trago para a Lei de Migração. Nós temos uma demanda que está gritante no país, que está recebendo, não é o perfil migratório que o Brasil enquanto nação, enquanto Estado, enquanto política “super” colonizadora, gostaria de receber, o que fazemos com isso? Temos que alterar um estatuto que é uma herança da ditadura militar que não teve justiça de transição nessa matéria, e a partir disso se vai lá e se faz a Lei de Migração. Mas olha como ela é regulamentada... e ela foi regulamentada no mesmo ano em que foi implementada a lei. Então, para mim, ela não é efetiva, sabe? No momento em que tu regulas uma lei, que é “super” progressista, que tem uma ótica de direitos humanos, que vem num momento de integração regional, que vem num momento de expansão do Brasil enquanto referência na migração e também na referência de política externa... se regulamenta trazendo termos do Estatuto do Estrangeiro, que foi baseada em outras políticas de total discriminação. Então, para mim, eu vejo que a política nacional entrou aí “meio que de gaiato”. Sim, temos que fazer uma política nacional, como já nós já vemos na história do Brasil. A partir da Constituição de 1988 que traz a questão da assistência social, que traz muito a questão da proteção social, que traz a questão dos trabalhadores, da universalização do SUS, da previdência social... então nós vínhamos num momento histórico brasileiro de “vamos nacionalizar”, de “vamos trazer diretrizes nacionais de como vamos agir em vários setores, em várias áreas de atuação do Poder Público. Aí nós enquanto Brasil trazemos essa questão da política nacional, mas ela não é regulamentada, ela não é aplicada, ela não é criada, sabe?

V. – Foi só lançada... precisa fazer acontecer...

L. – Justamente. Para mim, ela é simplesmente um artigo, que foi colocado ali, e não conversa com outras áreas, sabe? Ela é um simples artigo que está ali, de política nacional. Bom, o que vem dessa política nacional? Nós vamos falar de saúde, educação, segurança, documentação? O que nós vamos falar nesse sentido? Nós não sabemos o que é, não tem nem o mínimo. Então, para mim, eu acho que também tem essa questão histórica, de que sim, é uma responsividade a uma demanda trazida da sociedade civil, de movimentos sociais, de pesquisadores, dos próprios migrantes, para o Poder Público, que a Lei vem com essa origem de que nós estávamos em um movimento muito de padronizar, de criar políticas. Por

exemplo, nós não temos até hoje, se não me engano, uma política para a população de rua, que também se assemelha à questão da migração. Muitos são considerados não cidadãos!

V. – São completamente invisibilizados... e acho que com certeza se assemelham muito aos migrantes por serem invisíveis.

L. – Totalmente. Eu discuto muito isso com a minha orientadora do mestrado, porque ela estuda a população de rua. Nós falamos que há uma teoria de que é uma cidadania secundária, por conta da questão dos direitos políticos... mas, para mim, que sou um pouco mais radical, eu acho que é uma não cidadania, considerando ambos nessa comparação [migrantes e pessoas em situação de rua].

V. – Sim, porque eu acho que também, no momento em que a pessoa tem os direitos políticos, ok, mas todos os outros direitos não são acessíveis (saúde, educação, tudo aquilo que a Constituição prevê), se tudo não é garantido, como essa pessoa pode ser considerado um cidadão?

L. – Eu trabalhei um pouco já com população de rua. Muitos não têm sequer o RG, imagina título de eleitor. Para mim é nesse sentido... tu tens o artigo que prevê o direito ao voto, então tu tens direito ao voto, da mesma forma que nós temos um artigo que prevê que nós temos que implementar uma política nacional de migração. Mas e a realidade desse direito? Ele existe mesmo? Ele é aplicado realmente?

V. – Sim. Seguindo agora aqui dentro do Rio Grande do Sul, quem tu achas que são os principais atores envolvidos na elaboração de políticas públicas migratórias?

L. – Tanto estado quanto sociedade?

V. – Sim. De modo geral...

L. – Vou pegar minha lista da dissertação e pode pegar (risos)!

V. – Eu quero muito ler a tua dissertação, depois quando tiver pronto eu adoraria ler!

L. – Se tu quiseres, quer dizer, se tu te sentires à vontade, eu gostaria de participar da tua banca de TCC. E também fica o convite, porque eu vou qualificar em dezembro, aí eu te mando o link.

V. – Sim, claro! Eu também te mando o link da minha banca, porque as pesquisas acho que estão muito alinhadas, tem tudo a ver uma coisa com a outra.

L. – Eu saí um pouquinho da perspectiva do Direito e vou para uma área de ciência política... mas a discussão só não é estado do Rio Grande do Sul, são municípios na minha pesquisa. Então, de atores principais no RS, eu acho que Porto Alegre é o principal polo que se desenvolve tanto no aspecto de aparelho estatal quanto de

sociedade civil. De sociedade civil, em Porto Alegre, não vou colocar uma ordem de importância, é a ordem que eu vou lembrar.

V. – Exemplificativa.

L. – É, o que vai vindo na cabeça eu vou falando (risos). Eu acho que tem os mais antigos, que é o CIBAI e o atual Serviço Jesuíta (que não é mais Associação Antônio Vieira), que é a que estou pertencendo. Acho que são os principais atores assim mais antigos. Depois vem ADRA, vem a Avesol, aí vêm grupos universitários, como o GAIRE, o SADHIR. Bom, estou com medo de esquecer alguém.

V. – Não, mas não é um rol exaustivo, a pergunta é no sentido geral. Por exemplo, instituições da sociedade civil que atuam com documentação, ou o COMIRAT que é um ator público... é nesse sentido a pergunta.

L. – Eu acho que eu posso dizer, que nem eu fiz na minha dissertação, dividindo por grupos, por categorias. Acho que grupos universitários, olhando da perspectiva da sociedade civil, têm uma grande incidência. Aí eu citei o GAIRE, o próprio SADHIR da PUC, são dois grupos universitários muito fortes nessa atuação. E o SADHIR, eu vejo que, de uns tempos para cá, ele se tornou mais atuante ainda, até eles fizeram um curso, alguma coisa assim de elétrica, no Parobé...

V. – Profissionalizante, “né”?

L. – Isso, teve uma mobilização bem legal. Aí, as entidades religiosas são bem fortes nessa atuação, que aí falamos de Serviço Jesuíta, de CIBAI, de ADRA. Aí além disso tem também a Cruz Vermelha, a Avesol, que é um centro de referência de direitos humanos. Não é só para migração, mas também para migração, então isso é bem legal de pontuar. Porque nós vemos muitos serviços direcionados, mas existem também serviços que não são direcionados à população migrante e atuam com eles. E a Avesol é um deles, que desenvolve trabalhos bem legais, de direitos humanos de um modo geral, sabe? Teve umas pegadas bem legais de ações deles. E aí eu acho que Porto Alegre é nesse sentido, vai de grupos universitários a entidades religiosas. Já enquanto estado, eu acho que o COMIRAT Porto Alegre vem com uma incidência muito boa, ele vem numa criação muito legal, espelhando a estrutura do COMIRAT/RS. E ele acaba se tornando importante justamente por trazer essa discussão, da pauta dentro da prefeitura. E aí eu acho que o COMIRAT sim é um espaço disponível para articulação e incidência. Não estou medindo eficácia, estou dizendo que ele se torna importante porque eu acho que, quanto mais a gente traz essa pauta para discussão, mais nós trazemos visibilidade,

podemos atingir nossos objetivos. Não discuto eficácia aqui, só discuto que ele é sim um ator que acaba tendo importância. Acho que o COMIRAT/POA é bem importante. A nível estadual, tanto o COMIRAT/RS quanto o Fórum Permanente de Mobilidade Humana são bem interessantes também. De prefeitura, também tem o centro... é que o CRIM agora passou as demandas para o centro de referência em direitos humanos, eu acho que é o CRDH. Eles que estão atendendo essa demanda agora, então acabam também sendo um aparelho estatal que não é para discussão, mas sim para atendimento, o que é bem interessante. Saindo um pouco de Porto Alegre, eu acho que é legal a questão de Canoas ter uma coordenadoria específica, nomeando-a e intitulando-a como Coordenadoria Racial e para Migrantes, acho que é algo assim. Eu acho muito legal, porque é a primeira manifestação de uma prefeitura trazendo o nome “migrante” para um espaço do Estado.

V. – Fazendo uma coisa um pouco mais direcionada...

L. – Sim, que é uma das minhas grandes críticas na dissertação. Nós falamos de migração, mas não temos nem um título, sabe? Não temos uma Secretaria de Assistência Social para Migrantes, falando bem de forma exemplificativa. Não temos um espaço propriamente, de apropriação da migração. Ela está em órgãos de assistência social, saúde, mas não temos algo específico. E acho que Canoas tem um espaço bem legal para isso. Aí sociedade civil... estou tentando lembrar a tabela que eu fiz (risos). Porque eu fiz toda essa pesquisa, entrei em sites de prefeituras procurando. Mas Canoas acho que é isso, eu acho muito interessante essa incidência no nome mesmo, acho isso muito interessante, muito simbólico.

V. – Relacionado com o que tu falaste antes, eu gostaria que tu falasses sim da eficácia do COMIRAT, porque a minha próxima pergunta seria bem nesse sentido. Tu achas que as estruturas estaduais que existem hoje são suficientes para dar conta da demanda e poder dizer que há uma política migratória estadual? Mas pode terminar de comentar sobre os atores (risos).

L. – Sim, eu falo isso. Só antes vou tentar recapitular o que eu tenho de atores para te ajudar. Ah, nossa, que falha minha! Eu esqueci totalmente da Associação de Imigrantes, “né”... que são atores muito simbólicos na própria luta que nós temos em Porto Alegre. A própria Associação de Integração Social, que é a antiga Associação dos Haitianos, que tem uma incidência muito grande com a população haitiana. Aí tem a Associação dos Senegaleses, que é muito muito forte. O Bamba, que é o presidente, ele é muito articulado, ele está sempre disponível para conversar. Não

sei se tu vais fazer entrevista com as associações, mas ele é muito legal, acho que é um ganho.

V. – Não está planejado, mas acho que seria super enriquecedor conversar com ele, para ver a perspectiva deles. Porque enfim, eles próprios podem falar do que eles passam.

L. – É, eu acho que a discussão, quando falamos de construção de política pública, nós não podemos ficar falando como mulheres brancas aqui falando sobre políticas públicas que são para uma população majoritariamente não branca, “né”. Então acho que isso é bem cuidadoso, para trazer a opinião e a perspectiva deles... “tá”, mas enfim, vou falar da eficácia depois (risos). Eu acho que as associações de imigrantes também são bem válidas para essa mobilização da política pública. Aí tem as que eu já falei, tem a associação angolana também em Porto Alegre e também tem a Cooperativa de Migrantes do Sul, que é uma cooperativa tipo de moradia para venezuelanos, mobilizada pelos próprios venezuelanos. Em Caxias do Sul, que eu acho que é o segundo polo que mais recebe migrantes do Haiti, do Senegal, acho que tem o Centro de Atendimento ao Migrante, que é o CAM, super incidente. Tem também a Cruz Vermelha lá, então os dois atuam fortemente em conjunto. E tem a Associação dos Haitianos. Eu não sei se está ainda acontecendo lá, mas por um tempo ela existiu. De novo, uma incidência bem bacana de sociedade civil. E, se eu não me engano, na prefeitura de Caxias do Sul tem um centro de atendimento, sabe? Mas ele é meio que coordenado pelo próprio CAM. Então, é a sociedade civil coordenando um espaço de prefeitura para atendimento da população migrante. Para mim isso é péssimo, mas enfim... eu acho que esses são os atores que nós mais temos afinidade nesses espaços de incidência política. Mas existem outras cidades que têm mobilizações bem legais. Santa Maria tem o pessoal pela UFSM, pelo MigraIDH, acho que é algo assim. Em Passo Fundo, tem o Fórum Permanente de Mobilidade Humana de Passo Fundo, que também é um espaço de articulação que eu acho muito legal, para trazer as demandas ao Poder Público. E lá em Passo Fundo tem também um grupo universitário que atende... então é bem bacana de ver que existem essas mobilizações nessas outras cidades. Até o pessoal de Passo Fundo e Santa Maria participa bastante das reuniões de comitês, então é bem legal ver essa perspectiva deles também, porque nós saímos um pouco dessa perspectiva de capital, de centro urbano, acho bem legal. E aí tem também Esteio. Esteio é bem bacana porque é um município bem estruturado para

atendimento da população migrante. A prefeitura tem o Espaço Mundo, que é onde se atende como um centro de referência para a população migrante. Então acho que são atores bem categorizados para mim. Muita incidência de pessoal de universidades, de faculdades, e muita incidência de entidades religiosas. E aí aqui nós falamos de adventistas, jesuítas, enfim, de variedades dentro disso, mas de entidades religiosas em geral. Quanto à eficácia... que eu ia falar: não lembro se era da eficácia da atuação da sociedade civil ou desses espaços?

V. – Do COMIRAT, a nível estadual, das estruturas que existem hoje – que, na verdade, são só o COMIRAT/RS e o decreto de 2012, que depois foi alterado em 2020 –, essas estruturas normativas e o COMIRAT/RS também. Se eles seriam suficientes para se dizer que há uma política migratória estadual.

L. – Ah, isso é muito difícil... (risos) não tem uma resposta definida. Meu viés de trabalhadora: eu acho que ele não é uma política, mas sim um espaço de incidência. Que nós discutimos para ali se propor as políticas, sabe? Acho que ele em si, eu não enxergo como uma política pública, eu enxergo ele com um espaço de incidência...

V. – Para falar sobre políticas públicas.

L. – Para falar sobre políticas públicas, isso. Eu enxergo ele como uma instituição participativa. E aí sim nós, a partir dali, debatemos sobre políticas públicas, para mim tem essa diferenciação. Eu acho que ele não é eficaz, porque muito se demanda e pouco se concretiza. E aí depende também de que momento nós estamos falando. Eu não acompanho o COMIRAT/RS desde o início, então o meu recorte aqui, meu local de fala, é a partir de 2019 para cá, porque foi quando eu comecei a trabalhar e a estudar migração. Então, antes desse tempo, eu não tenho certeza do que eu vou falar. Mas eu acho que ele também foi uma resposta às demandas de “temos uma população que está vindo e não sabemos o que fazer”. E eu digo em grande quantidade, porque nós tivemos reassentamento solidário e não tinha COMIRAT na época, porque foi lá em 2003 eu acho.

V. – Sim, início dos anos 2000, por ali.

L. – Não tinha COMIRAT nessa época para discutir políticas públicas... então, fica a reflexão. Como eu disse, antes de 2019, eu não tenho propriedade para falar, porque eu não acompanhava muito. Mas aí é de novo aquela história: depende muito em que momentos tu estás falando. Agora, de julho para cá, de 2021, nós estamos numa incidência “super” legal, “super” forte, nós estamos pensando em

incidências com as DELEMIGs, propondo várias questões. Mas antes disso teve um esvaziamento, teve menos debate. Aí antes de esvaziar, nós estávamos debatendo sobre plano municipal, mas aí também não foi para frente...

V. – É muito volátil...

L. – É muito volátil e por isso que eu acho que ele não é eficaz. Teve saída de servidor que coordenava o COMIRAT, aí entrou outro, então teve troca, meio que se esvaziou, aí se retoma, aí se esvazia de novo... enfim, é uma coisa assim que não anda. Nós não conseguimos manter um fluxo, ter continuidade nos projetos. Por isso que eu acho que ele não é eficaz. Acho que a proposta em si é muito boa. Estruturalmente falando, acho que trazer a sociedade civil e trazer o Poder Público também é muito bom, para ter esse diálogo. São poucos espaços que nós temos diálogo, então nós debatermos isso a nível estadual eu acho muito bacana. O problema da eficácia é isso que eu falei. Por exemplo, eu estava trabalhando no GAIRE, aí passei para o Serviço Jesuíta...

V. – Não se conversa muito...

L. – É, aí se perde um pouco, tu tens as tuas competências enquanto GAIRE e quando tu saís de um ator e vai para outro, tu não podes levar isso, tu deves agir conforme a competência do teu cargo. Então tem também essa rotatividade entre os atores. Tem essa questão de que eu acho que estruturalmente sim, muito bacana, muito legal, mas nós não conseguimos tocar os projetos porque existe um esvaziamento do espaço constantemente, principalmente considerando a troca de governos...

V. – Pois é, eu ia dizer, tem tudo a ver isso.

L. – Totalmente, e nós não sabemos se, daqui a pouco, troca-se de governo e esse novo governo extingue o decreto e aí acabou... se pega uma pessoa que é mais de outra área política. Ele é muito bacana como uma instituição participativa no papel, mas nós não conseguir dar conta...

V. – Não se consegue ter continuidade no trabalho.

L. – É, e isso é bem frustrante. Nós vemos outros comitês, estruturalmente falando, de outros estados, e eles trazem migrantes e refugiados, um aparato super legal, de migrantes, refugiados, apátridas, sabe? Era um espaço para discutir. E tem também um ponto, falando da prática: a representação do Poder Público. Nós não temos muitas pessoas vinculadas ao governo do estado que participam dessas reuniões. Eu não sei se tu tiveste acesso às atas do Comitê, mas se tu tiveres esse acesso...

fica uma sugestão enquanto pesquisadora também, de tu conversares com a prof. Jose, e pegar essas atas e fazer uma leitura bem dinâmica, sabe? Como se fosse um fichamento, para tu entenderes, como é o funcionamento disso fora do papel. Eu acho que isso é bem bacana. Até para tu veres, daqui a pouco, se aparece a palavra política pública na própria ata, entendeu? Podes fazer um recorte de tempo e dar uma analisada nesses documentos. Porque nós vemos que o Poder Público não participa tanto. Eu nunca vi, o Dagoberto, que é o agente da Polícia Federal responsável pela DELEMIG, na reunião do COMIRAT, desde 2019.

V. – Meu deus...

L. – Aí eu vejo um esvaziamento das próprias secretarias e coordenadorias, do espaços do Poder Público nas reuniões do Comitê.

V. – Falta de interesse, fazendo um link com aquilo que tu falaste antes.

L. – É.

V. – Não ir nas reuniões denota uma falta de interesse total.

L. – Sim, total. E nós precisamos sempre debater migração pensando que ela é uma condicionante que traz multifatores. Então não tem como falar de saúde, por exemplo, sem falar de migração, ou assistência social sem falar de migração. Porque é uma condicionante também, sabe? Nessas áreas. Por exemplos, vamos falar sobre cultura, vamos fazer uma feira cultural. Aí por que um representante dessa feita cultural, da Secretaria de Cultura, não participa da reunião do Comitê para abrir isso ao espaço da população migrante? Entende? Não existe esse link entre projetos que são feitos para brasileiros nesse espaço de instituição participativa. Isso que eu vejo que existe uma falta. De os próprios representantes das secretarias ou de outros espaços do Poder Público estarem presentes, para também entender. Daqui pouco é uma pessoa que não conhece o que é um documento de migrante, não conhece a realidade de um imigrante, que fatores isso traz, como que se porta diante disso. E aí tu estando nesse espaço, tu começa a entender e aprender, para repercutir isso nos próprios atendimentos e projetos desenvolvidos pela área que tu estás atuando. É bem essa linha que eu tenho de resposta sobre a eficácia.

V. – Sim, nossa, foi excelente, maravilhoso. Foram várias informações, o que é muito bom para mim. Então, eram essas as perguntas que eu tinha organizado, acho que foi excelente, foi até além do que eu esperava essa conversa. Muito enriquecedor, essa é a palavra mesmo.

L. – Ah, que bom.

V. – Muito obrigada mesmo.

L. – Desculpa por falar tanto (risos).

V. – Imagina!

L. – Vai demorar um monte para transcrever isso (risos)!

V. – Não tem problema (risos).

L. – Mas quando nós estudamos e trabalhamos na área, é muito difícil de separar, às vezes, o que é acadêmico e o que é trabalho.

V. – É natural fazer esse link também. É óbvio fazer essa relação.

L. – Sim, e que bom que nós pudemos trocar essas ideias, porque é legal eu refletir. Porque hoje, seis horas da manhã eu estava ali, escrevendo sobre política migratória. Mas conversar sobre isso com uma pessoa que está pesquisando também é muito bacana.

V. – Sim, é muito bom!

L. – Então, se tu tiveres qualquer outra dúvida, tanto em relação a trabalho quanto à academia, eu estou inserida na discussão das políticas públicas também. Nós podemos ir trocando ideia.

V. – Ah, que bom, fico muito feliz de poder manter o contato contigo. Porque realmente eu não conheço mais ninguém que esteja pesquisando nessa linha. E me interessa muito essa área, eu pretendo continuar essa pesquisa muito mais além do meu TCC, sabe? Então, acho que vai ser muito bom. Muito obrigada, te agradeço muito.

L. – De nada, e vamos conversando, qualquer coisa tu podes me contatar. Às vezes eu demoro para responder porque minha vida está uma loucura (risos). Estou quase em qualificação (risos).

V. – Sim, escrever a tese, trabalhar, fazer tudo junto, é puxado mesmo (risos). Então, boa sorte na tua jornada, vai dar tudo certo. Tu és maravilhosa, já te digo, porque realmente eu te admirei desde o dia que tu foste lá, conversar com nós no grupo de extensão, achei muito interessante a tua pesquisa.

L. – Que bom, muito obrigada! E também se tu tiveres alguma dúvida também em relação ao COMIRAT, aos acessos, eu conheço algumas pessoas, e eu acho que vale a pena. Porque, às vezes, quando não se participa, às vezes é meio difícil entender o que eu estou te dizendo. Não quero ser uma pessoa “super” crítica, já sou muito crítica nas minhas opiniões, porque eu sou muito militante nessa área.

Então, fica bem legal se tu puderes analisar algumas atas, para tu também teres um pouquinho mais de propriedade da prática.

V. – Com certeza. Inclusive, eu tinha falado com a Jose, nós tínhamos planejado que ela ia me incluir como ouvinte nas reuniões, por conta da pesquisa, mas quando eu vi já estava em cima da hora, teria só mais uma reunião, sabe? Porque eu comecei esse semestre agora e já vou terminar agora o TCC, então foi pouco tempo, sabe? Mas, independentemente da apresentação do trabalho e tudo mais, antes de publicar esse estudo, eu gostaria muito de refinar muito mais isso, de ir atrás de outras informações, como tu me falaste, falar com as próprias associações dos migrantes, é “super” importante ouvir eles falarem.

L. – Mas aí, caso tu não consigas, dica de pesquisa (risos): se tu não conseguires conversar com as associações e tu fores publicar o teu trabalho, põe um adendo, sabe? Que, em razão do tempo, tu não conseguiste contato com as associações, e que isso vai ser discriminado em talvez outro artigo ou outro trabalho a ser publicado, que aquilo seria um resultado parcial da tua análise da conjuntura. Porque é uma dificuldade que eu tenho enquanto pesquisadora de saber que eu nunca vou estar em consonância com cem por cento da realidade, sabe? É duro entender isso, mas é necessário.

V. – Mas é real.

L. – Por exemplo, dados: eu estou trabalhando com muitos dados quantitativos, e a realidade é que nós sabemos como é a questão da migração para dados quantitativos, é bem difícil. Então, só fazer esse asterisco para tu não teres nenhum prejuízo. Acho que não vais ter nenhum prejuízo, acho que vai ser ótimo. E estou ansiosa para ver a tua banca (risos).

V. – (risos) Muito obrigada pelas dicas super úteis, com certeza vou pensar sobre isso, e vai ajudar bastante. Então, muito obrigada, boa semana para ti, bom trabalho.

L. – Imagina, obrigada, para ti também. Boa pesquisa!

V. – Tchau, um abraço!

L. – Tchau, tchau!

APÊNDICE B – Entrevista com o Diretor Do CIBAI Migrações, Padre Anderson Hammes (Entrevistado 2)

Valentina – Bom dia, tudo bem?

Anderson – Bom dia!

V. – Eu sou a Valentina, muito prazer! Qual o seu nome mesmo? Para eu anotar direitinho.

A. – Anderson Hammes, H-A-M-M-E-S.

V. – Ok. Antes de tudo, eu gostaria de saber se eu posso gravar a nossa conversa, para depois transcrever e utilizar no meu trabalho.

A. – Sim, pode sim. Já estou acostumado com essas entrevistas e gravações (risos).

V. – Certo, obrigada.

A. – Você é estudante?

V. – Sim, eu estou fazendo o meu Trabalho de Conclusão de Curso sobre política migratória, justamente sobre a Lei de Migração e o artigo 120 da lei, que prevê a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. Eu estou pesquisando até que ponto essa política existe de fato ou não.

A. – Ah sim, na prática, quer dizer?

V. – Isso, exato.

A. – Porque no papel já existe.

V. – É, exatamente.

A. – Você estuda em que universidade?

V. – Da Fundação do Ministério Público, aqui de Porto Alegre mesmo.

A. – Ah “tá”, ok, agora entendi. Da FMP, certo?

V. – Isso.

A. – “Tá” bem. Segue, segue.

V. – Eu organizei algumas perguntas para te fazer... sobre a atuação da sociedade civil. A primeira delas que eu tenho aqui é: Qual o papel das Organizações da Sociedade Civil na garantia dos direitos da população migrante? Como você vê essa atuação aqui no estado do Rio Grande do Sul?

A. – Já “tá” gravando?

V. – “Aham” (risos).

A. – Ah então “tá” (risos). Olha só, eu acho que a organização, a sociedade civil organizada, é de extrema importância para o estado e para o Brasil. Porque ela

exerce uma incidência no Poder Público, acho que esse é o primeiro fator, primordial. E ela conhece realmente a base dos problemas que estão acontecendo. Porque o Poder Público não chega onde a sociedade civil chega, e isso acho que é importante. Porque a sociedade civil está metida muitas vezes onde o Poder Público não chega. Por exemplo, eu falo assim: o CIBAI está na Lomba do Pinheiro, onde não tem nem saneamento nem água encanada. Então o CIBAI faz incidência junto ao Poder Público da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Olha, tem um lugar lá que não tem saneamento básico, não tem água encanada, não tem luz. Eu acho que isso é de extrema importância. E isso realmente funciona, assim, nesse setor. Isso eu falo de micro, mas funciona também no macro. A nível nacional também a sociedade civil organizada acho que é de extrema importância, porque ela gera mudanças na política nacional. Ela faz com que a lei se molde ou se torne uma prática na realidade. Sem ela, a lei fica uma coisa muito aérea. E isso a gente vê também na Lei da Migração, se não fosse a sociedade civil organizada, essa lei não chegaria a ser colocada em prática.

V. – Sim.

A. – Por exemplo, eu coloco o CIBAI que eu conheço o CIBAI. Tem uma lei maravilhosa, a do Brasil é uma das melhores leis de migrações do mundo, acho que é no segundo lugar da lista, como segundo lugar do mundo. Primeiro colocam o Canadá depois vem o Brasil. É uma lei “super” aberta, acolhedora, é fantástica. Mas sem a sociedade civil, essa lei não se põe em prática. Porque, olha só, hoje, o geral no Brasil: o Brasil tem uma lei maravilhosa, abriu as fronteiras, mas ele não se preparou estruturalmente para acolher os migrantes. Por exemplo, tem um colapso na Polícia Federal na questão da documentação. Se não fosse a sociedade civil, que ajudasse, que preenchesse todos os formulários e deixasse tudo prontinho e chegasse o pacote prontinho para a Polícia Federal só carimbar e dar o documento, levaria dez anos para a Polícia Federal regularizar todos os documentos dos migrantes. Esse é o papel da sociedade civil hoje na política nacional, na implementação das leis propriamente ditas.

V. – Sim. Ah, “super” importante esse teu relato. Era exatamente o que eu estava querendo que o senhor falasse. Isso fecha com o que eu pesquiso na teoria, então ouvindo uma pessoa que trabalha com isso falar, para mim é perfeito. A segunda pergunta que escrevi aqui: na sua opinião, quem são os principais atores envolvidos

na elaboração das políticas públicas relacionadas à migração? Além das organizações da sociedade civil, “né”...

A. – Eu acho que todo o Poder Público está envolvido, porque a partir do momento em que tem uma petição da sociedade civil, o Poder Público também responde. Funciona ao mesmo tempo... porque muitas vezes a sociedade civil, tem incidência, formaliza a petição, ela demora, mas chega no Poder Público. E aí se concretiza, se torna lei, e funciona assim. Mas o que eu acho o mais interessante de tudo, hoje em dia, com o fenômeno novo que está acontecendo no Brasil, que antes não vinha acontecendo, é que os próprios migrantes que estão chegando são pessoas que estão se tornando protagonistas na incidência do respeito dos direitos humanos. Eu acho que isso é a melhor coisa. Então eles vão lá e exigem: “é nosso direito. É nosso direito que os nossos filhos possam estudar em escolas públicas, temos os mesmos direitos que os brasileiros”. Então isso é bacana. E hoje nós como sociedade civil falamos para os migrantes, damos informações periódicas. A gente fala: “vocês têm os mesmos direitos que os brasileiros”. E quando o migrante sabe, ele pede. E muitas vezes nós somos solicitados por diretores de escolas. “Como é essa questão?”, aí nós temos que ir lá, conversar. Nós também somos solicitados em bancos, também, porque os bancos muitas vezes não têm toda a informação, que por lei eles têm que abrir uma conta, que só tem a carteirinha de migrante. Então a gente vai lá e conversa. “Não, isso é assim”. Então isso acho que é muito bacana, que acontece hoje em dia que o próprio migrante é o promotor.

V. – “Bah” que legal. Que importante. Eles são os próprios atores que exigem os seus direitos.

A. – Exatamente.

V. – Outra coisa que eu escrevi aqui é sobre: o artigo 120 da Lei de Migração prevê a existência dessa política. O Poder Público nunca fez uma regulamentação específica sobre como seria essa política. Quem faz mesmo os pormenores da concretização dessa política é a sociedade civil, pelo visto. Então eu queria te perguntar: a que tu achas que se deve essa demora e essa falta de interesse talvez do Poder Público de regulamentar direitinho como devem ser as políticas públicas relacionadas aos migrantes, em específico.

A. – É, eu vejo assim: a sociedade civil é a primeira que implementa as leis e desenvolve, muitas vezes pede mudanças. Mas hoje, olha só, eu tenho exemplos concretos do Poder Público que implementa essa política para os migrantes. Por

exemplo, tem o município de Esteio, que tem uma secretaria especial só para o migrante, que é chamado “novo mundo”, e é muito bacana, eles realmente implementam, e eu tem um acompanhamento personalizado para os migrantes. É um dos municípios que eu acho que é exemplo, aqui, que tem no Rio Grande do Sul. E tem outro município que é Nonoai, que tem política pública aos migrantes implementada “super” bem. Depois vem Venâncio Aires. Esses três municípios que particularmente eu conheço, assim bem de perto, que têm políticas bem enraizadas, que atendem realmente a demanda. Por que a grande maioria não faz isso? Acho que é falta de vontade política. E isso, olha só... a falta de vontade política tem todo um “aparato político” por trás, todo um sistema, porque eu sempre falo assim: tudo o que demora tem gente ganhando dinheiro com isso. Então não pensa que isso é gratuito... não, tem gente ganhando dinheiro com isso. Então é a própria política pública que faz com que, olha só: está demorando isso, mas outra gente está ganhando dinheiro. A questão hoje é falta de vontade política, sim, mas tem o lucro em tudo o que eles fazem e estabelecem. A morosidade de alguns setores, como setores públicos, é por questão financeira. Não por falta de recurso, é realmente porque alguém tem que ganhar dinheiro com isso. E eu tenho exemplos concretos milhares... por exemplo, pegamos a política pública de que o migrante tem direito a receber uma cesta básica porque está passando fome. Só que ele nunca recebe a cesta básica. O dinheiro chegou no Município e o dinheiro foi gasto. E não chegou a cesta básica nem para os migrantes nem para os brasileiros. Isso é uma constatação cruel. Isso que vejo que acontece. Mas com o tempo... outro fator: por que eles não desenvolvem essa política? Porque eles veem que o migrante não precisa nada de especial. Se você acha que ele é um qualquer... para quê? Eu sempre falo: por que tem pessoas em situação de rua? Porque não traz vantagem para o Município, por isso não tem vontade política para resolver o problema. Tem soluções e tem verba para isso. A mesma coisa com os migrantes. Agora, o fenômeno da migração está mudando muito. Porque hoje os migrantes estão entrando nas empresas, são eles que estão levando para a frente toda a área da produção. Em questão de cinco anos nós vamos ter uma reviravolta na área da produção: quem vai estar na base da produção vão ser os migrantes. E aí você vai ver como tudo vai mudar. Então o Município vai ter que correr atrás, querendo ou não. Ele vai ter que fazer políticas públicas, exercer tudo o que já está escrito.

Porque senão o Município vai à falência. Se as empresas vão à falência, o Município vai à falência.

V. – Envolve o lucro, então eles vão ir atrás.

A. – Exatamente. E isso já está começando a acontecer, e muitos municípios já se deram conta disso. Então já criaram secretarias especiais para o migrante, porque sabem que é uma população especial, precisa de atenção especial. Questão de documentação, porque se eles não estão documentados, a empresa não contrata. E se não contrata, a empresa não tem funcionários. E se não tem funcionários, não tem como crescer. Se não cresce, não tem impostos... quem acaba perdendo? O Município! Então é todo um sistema que está interligado, não tem desligar.

V. – Uma coisa leva à outra, sim. E sobre as estruturas que existem hoje a nível estadual: o COMIRAT, por exemplo. Aqui em Porto Alegre conheço a existência de um centro de atendimento público ao migrante, inaugurado se não me engano esse ano... Vocês da sociedade civil, acham que é suficiente isso que existe hoje? Ou vocês acham que poderia ter mais? A nível estadual mesmo. Gostaria que tu me deste o teu um olhar do COMIRAT, se ele é eficaz naquilo que ele se propõe ou não.

A. – Olha só, vou esclarecer a questão do centro de atendimento do Município de Porto Alegre. Ele existiu, foi inaugurado esse ano e depois foi fechado, depois de três meses. Então o CRIM já não existe mais e não tem verba para voltar a funcionar. Funcionou só por três meses e acabou. Agora a questão do COMIRAT, falando especificamente dele: o COMIRAT falta ser implementado em 60% dos municípios do Rio Grande do Sul. Os municípios não conhecem o COMIRAT, mesmo o COMIRAT estadual. É o estado que determina que os municípios têm que ter essa comissão, então nem todos os municípios conhecem. O CIBAI tem uma pessoa encarregada que faz as relações externas, que visita os prefeitos nos diferentes municípios. E muitos municípios não o que é. Os municípios não estão integrados no COMIRAT, falta muito nesse sentido. Aqui na capital funciona o COMIRAT porque é na região, porque estamos aqui perto do governo do estado. Mas se você vai para o interior... as pessoas não têm noção. Então ainda falta, falta muito para o estado do Rio Grande do Sul crescer nesse sentido. E aí isso é só o COMIRAT. Depois eu acho que precisaria criar uma rede das organizações da sociedade civil que trabalham com a migração em todo o estado, para que estejam interligadas. Porque hoje em dia está acontecendo o fenômeno... que eu vou chamar assim: um fenômeno medíocre. Porque a Valentina vem aqui no CIBAI, consegue

uma cesta básica, vai no Serviço Jesuíta, em Esteio, em Canoas, e consegue outras cestas básicas... e ela só vive de instituição em instituição, de município em município... então a Valentina não procura trabalho, porque está sendo alimentada por instituições públicas e da sociedade civil. E o que estamos fazendo com essa pessoa? Criando um grande medíocre. E isso acho é o que falta no estado do Rio Grande do Sul e em todo o Brasil. Que as instituições da sociedade civil estejam interligadas no trabalho social, junto com o Poder Público, para que realmente possam focar e promover a vida dos migrantes. Eu acredito nisso. Eu não acredito na caridade. Você precisa ajudar inicialmente, sim, mas ajudar toda a vida não. Eu sou dessa visão.

V. – Eu concordo, e é muito triste isso, porque de fato quanto aos migrantes e outros muitos vulneráveis da sociedade, como tu mesmo comentaste da população em situação de rua, não há um interesse em fazer com que elas saiam realmente dessa situação. Elas ficam presas eternamente ali na mera caridade e nada nunca muda.

A. – Exato.

V. – Muito interessante. Minhas perguntas acabaram aqui.

A. – Ah, então foi a entrevista mais curta da minha vida!

V. – Pois é, acho que tu foste bem objetivo e falaste bem aquilo que eu tinha programado no meu roteiro, mas foi muito útil.

A. – Você conhece o CIBAI?

V. – Eu conheço, mas eu nunca fui pessoalmente, infelizmente.

A. – Ah, isso sim é um pecado mortal, viu... (risos)

V. – (risos) Olha, na verdade o CIBAI Migrações, nos últimos dois anos mudou muito a perspectiva de trabalho. Nosso enfoque principal é a integração sociolaboral. Procuramos emprego, tanto para brasileiros quanto para migrantes, e tem muitas empresas procurando. Só para você ter uma ideia, nesse momento, estamos com trezentas vagas abertas e não tem gente que queira ir em outros municípios para trabalhar. Isso na área da produção. Então são os migrantes que vão ocupar esses postos. Muitos falam que o Brasil tem 14 milhões de desempregados e acho 5 milhões de desalentados dentro desses 14 milhões. Sim, é verdade, mas também tem 20 milhões novos postos de trabalho que não estão sendo ocupados. Então é um paradoxo que estamos vivendo no país. Aquilo que aconteceu na Europa, muitos anos atrás, nos Estados Unidos, está começando a acontecer aqui, principalmente aqui no sul, que é uma região mais rica. Então só para tu teres uma ideia de como

está a situação hoje no Brasil. E o CIBAI tem doze projetos que funcionam ao mesmo tempo, mas o carro chefe é justamente a empregabilidade. Eu acredito muito no trabalho. É um modo de acolher e promover a vida do migrante. Eu não encontrei outra maneira mais eficaz e eficiente para isso. Se você tem alguém que está desempregado, por favor, se queira trabalhar em outros municípios... manda para nós! (risos)

V. – Que importante esse trabalho! Sabe que, nesse último semestre, eu fiz uma pesquisa justamente sobre a integração local dos refugiados especificamente, relacionada à iniciativa privada, sabe? Sobre como é “super” importante eles trabalharem... a integração local não deixa de passar quase que por completo pelo trabalho, porque, sem ele, a pessoa não tem renda, a pessoa não consegue criar um vínculo com o espaço onde ela chegou, enfim... o trabalho é um ponto chave dessa integração.

A. – Exatamente. Eu coloco exemplos de concretos do trabalho: foi ano passado, em 2020, nós abrimos o projeto piloto de aluguel social, para doze famílias. O aluguel social era: pagava-se três meses para a família, então nós alugávamos as casinhas perto do trabalho deles, e depois a pessoa continuava pagando o aluguel por conta. Das doze famílias inseridas nesse meio, nesse projeto, só uma que foi embora. As outras continuaram nas casas, no trabalho, os filhos estão indo para a escola. Então a integração do migrante acontece nesse meio. Se não tivesse conseguido trabalho, não tinha como se manter, pagar os serviços e tudo mais. Então eu acredito muito no trabalho. É assim que tem que ser, assim que funciona.

V. – Sim. E há ainda muito esse estigma relacionado aos migrantes... eu escuto muitas pessoas leigas, que não conhecem, falar “ah, mas eles não querem trabalhar, oferecemos trabalho e eles não querem, eles querem ficar selecionando que trabalhos eles querem ir”... então existe ainda muito essa falta de informação.

A. – Sim, isso existe, e eu sempre falo que o migrante também tem direito de selecionar que trabalho ele quer.

V. – Exato!

A. – Então deixa ele selecionar. Como o brasileiro seleciona, por que o migrante não pode? E sobre não querer trabalhar, sim, também tem migrantes que não querem trabalhar. Mas por isso eu falo também do trabalho em rede, porque muitas vezes, esse migrante que não quer trabalhar vive toda a vida às custas do estado e da sociedade civil. Por isso acho que essas pessoas que querem vir viver às nossas

custas e das pessoas de boa vontade, nós temos que ajudá-la a crescer na vida. Porque é muito fácil estar acomodado.

V. – Por isso era ligação entre todas as organizações e junto ainda ao Poder Público seria ideal.

A. – Exatamente. Então, Valentina, eu te agradeço, foi uma entrevista “super” legal.

V. – Eu que agradeço, foi ótimo. Foram “super” construtivas todas as tuas colocações, muito obrigada mesmo.

A. – Obrigado você, e sempre às ordens quando precisar.

V. – Sim! Eu pretendo sim visitar o CIBAI em algum momento. Agora com a pandemia, que foi justo quando eu comecei a pesquisar sobre migrações, enfim, ficou tudo fechado, mas pretendo ir conhecer e ver o que eu posso fazer para me inserir também nesse trabalho, porque eu acho bem importante.

A. – Certo. Se cuida, tenha um bom dia!

V. – Vocês também.

A. – Tchau, tchau!

V. – Tchau!

APÊNDICE C – Roteiro para as Entrevistas Semiestruturadas

1. Qual o papel das OSCs na garantia dos direitos da população migrante? Principais práticas.
2. O artigo 120 da Lei de Migração prevê a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. Você acha que a sociedade civil organizada faz parte da construção dessa política? Ou, mesmo sem assim chamá-la, já põe em prática e garante muitos aspectos dela?
3. A que você atribuiria a demora para que ela seja de fato construída pelo Poder Público e saia do papel?
4. Como você vê essa atuação das OSCs aqui no estado do RS?
5. Na sua opinião, quem são os principais atores envolvidos na elaboração de políticas públicas migratórias no RS?
6. Você acha que as normativas e estruturas públicas existentes no RS são suficientes para que se possa dizer que há uma política migratória estadual – vulgo o COMIRAT?
7. Você acha que a sociedade civil, através de sua atuação, acaba por suprir eventuais lacunas deixadas pelo Poder Público?