FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES: O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL EM CAMPO GRANDE/MS, CORUMBÁ/MS E DOURADOS/MS

LINHA DE PESQUISA 2: Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras

KATIUCY MENDES CAITANO DOS SANTOS

DOURADOS/MS
2020

KATIUCY MENDES CAITANO DOS SANTOS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES: O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL EM CAMPO GRANDE/MS, CORUMBÁ/MS E DOURADOS/MS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos, área de concentração em Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva

DOURADOS/MS
2020

KATIUCY MENDES CAITANO DOS SANTOS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES: O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL EM CAMPO GRANDE/MS, CORUMBÁ/MS E DOURADOS/MS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos, área de concentração em Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Dissertação defendida e aprovada em _____de _____ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva (orientador)

Fundação Universidade Federal da Grande Dourados

_____

Prof. Luciana de Rezende Campos Oliveira

Fundação Universidade Federal da Grande Dourados

_____

Prof. Marco Aurelio Machado de Oliveira

Fundação Universidade Federal da Grande Dourados

AGRADECIMENTOS

Ao final dessa pesquisa, momento em que encerro mais um ciclo em minha vida acadêmica, agradeço a Deus, primeiramente, que até aqui me sustentou. Pelas mãos divinas iniciei, por elas me mantive, sem elas jamais teria concluído.

A minha família, todo suporte, amor e apoio incondicional, sempre e em todas minhas escolhas. Principalmente em escolher o mestrado, que envolve tamanha abdicação. Minha mãe Elcy, meu pai Manoel e minha querida irmã Melissa, que me motivam em todo projeto de vida.

Pelas contribuições na trilha da minha trajetória acadêmica, agradeço ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos. E ainda, aos técnicos, agradeço pela suporte de sempre, desde a graduação.

Ao meu orientador César, agradeço por me orientar desde a graduação, por me dar liberdade de escolher meus caminhos na pesquisa e por depositar em mim tanta confiança.

Aos professores que prontamente atenderam meu pedido para compor a banca, estimados professores Marco Aurélio, Déborah e Luciana, agradeço pela solicitude e contribuições. Aos professores -e amigos- Hermes e Matheus, agradeço pelo suporte, não só na vida acadêmica.

Aos meus amigos de turma, especialmente a Juliana, que dividiu tristezas e angustias, compartilhou alegria e fé durante esse caminho árduo e angustiante. Agradeço a amizade e cumplicidade dedicadas a mim.

Aos meus amigos da vida toda, por permanecerem na minha vida sempre, e estarem comigo independente da distância ou circunstância.

Às oportunidades que me foram dadas pela vida, aos empregos que me foram dados, sem os quais não seria possível me manter durante esse período. Por todas as janelas da vida, pelas portas abertas, e até pelas pedras no caminho, sou grata.

RESUMO

A mobilidade humana contemporânea é reflexo de diferentes fatores, ligados, de alguma maneira, a um contexto de desequilíbrios socioeconômicos, somado à intolerância e à complexidade da trama que constitui a sociedade. Este trabalho salienta o papel dos atores envolvidos na política imigratória brasileira, considerando o fato de que pouco se fala sobre o protagonismo de Organizações Não-Governamentais e instituições religiosas como agentes que avocam para si a responsabilidade de recepcionar, orientar e prestar assistência ao imigrante, uma vez que, após ingressar em um território estranho, o imigrante não encontre amparo no Estado para buscar seus direitos e levar uma vida digna em solo estrangeiro, sem que seja considerado uma ameaça, sobretudo, em áreas fronteiriças. A política imigratória brasileira apresenta-se visivelmente descoordenada, desarticulada e paliativa. Nesse sentido, a sociedade civil organizada é o principal ator das políticas públicas para imigrantes, sobretudo, na fase de implementação, mostrando-se mais eficiente e eficaz ao procurar garantir os direitos humanos dos imigrantes, atuando justamente nas lacunas deixadas pelo Estado.

Palavras-Chave: Direitos Humanos; Imigrantes; Política Pública; Doutrina Social da Igreja.

ABSTRACT

Contemporary human mobility is a reflection of different factors, linked in some way to a context of socioeconomic imbalances, added to intolerance and the complexity of the fabric that constitutes society. This paper highlights the role of the actors involved in Brazilian immigration policy, considering the fact that is hardly speaks about the role of non-governmental organizations and religious institutions as agents that call upon themselves the responsibility of welcoming, guiding and assisting immigrants, once, after entering a foreign territory, the immigrant does not find support in the State to seek his rights and lead a dignified life in foreign place, without being considered a threat, especially in border areas. The Brazilian immigration policy is visibly uncoordinated, disjointed and palliative. In this case, organized civil society is the main actor in public policies for immigrants, especially in the implementation phase, proving to be more efficient and effective in seeking to guarantee the human rights of immigrants, acting precisely in the gaps left by the State.

Keywords: Human Rights; Immigrants; Public Policies; Social Doctrine of the Church.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quantitativo de trabalhos encontrados.....16
Quadro 2 - Classificação das pesquisas quanto à área de conhecimento.....17
Quadro 3 - Distribuição por autores.....18
Quadro 4 - Simplificação de palavras-chave.....60
Quadro 5 - Definição das políticas públicas de acordo com Parsons.....60
Quadro 6 - Focos de diferenciação de implementação de política pública.....67
Quadro 7 - Algumas definições de acordo com o PNPS 68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cidades com maior número de habitantes no MS 95
Tabela 2 - Instituições protagonistas na causa imigratória nas cidades analisadas 95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Nacionalidades 101
Gráfico 2 - Faixa etária 101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDHIC	Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CELAM	Conferência Episcopal Latino Americana
CEPLA	Comissão Pentecostal Evangélica da América Latina
CF	Constituição Federal
CIC	Conselho de Imigração e Colonização
CLAI	Conselho Latino-Americano de Igrejas
CMI	Conselho Mundial de Igrejas
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNIG	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CONIC	Conselho nacional das Igrejas Cristã no Brasil
DHDU	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DSI	Doutrina Social da Igreja
EUA	Estados Unidos da América
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
INS	Serviço de Imigração e Naturalização
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JRS	Jesuit Refugee Service
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MS	Mato Grosso do Sul
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG’s	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PUC-GO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
REDEMIR	Rede Solidária para Migrantes e Refugiados
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SPM	Serviço Pastoral dos Migrantes

UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFMT	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
UNB	Universidade de Brasília
UniCEUB	Centro Universitário de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13
1 GLOBALIZAÇÃO, SOLIDARIEDADE E RELIGIÃO: A RELAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA COM A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DO IMIGRANTE 27
1.1 A sociedade civil organizada: a relação de subsidiariedade com o Estado por meio da solidariedade 33
1.2 A igreja e os direitos humanos: uma tradição na atuação da causa migratória 44
2 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: COMO SÃO (DES)COORDENADAS AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES 55
2.1 A fase de coordenação como principal lacuna de política pública 57
2.2 A coordenação da política imigratória brasileira 71
3 IMIGRANTES NO MATO GROSSO DO SUL: FATORES E ATORES ENVOLVIDOS NA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CAMPO GRANDE, CORUMBÁ E DOURADOS 84
3.1 Imigrantes no Mato Grosso do Sul: a atuação da polícia de imigração e a securitização da mobilidade humana 88
3.2 Imigrantes no Mato Grosso do Sul: a atuação da sociedade civil na causa imigratória nas cidades de Campo Grande, Corumbá e Dourados 93
CONSIDERAÇÕES FINAIS 107
REFERÊNCIAS 111

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa a postura do Brasil quanto à questão da imigração internacional, de forma a apresentar o processo de desenvolvimento das políticas públicas do país sobre o tema, e como ele se aplica aos imigrantes, sobretudo, no que tange à atuação dos agentes que se ocupam da mobilidade humana, no estado do Mato Grosso do Sul.

Tomada de lacunas, a política imigratória brasileira conta com importante e ativa participação de agentes não-estatais, que atuam buscando preenchê-las. Entre estes, está a sociedade civil organizada, que tem como principais representantes as instituições religiosas e as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Nessa relação, nota-se que há uma falta de articulação entre agentes atuantes e o governo, fato este que chama a atenção, de modo que a esta pesquisa busca apontar algumas limitações e perspectivas da política para imigrantes no Brasil.

O presente trabalho tem como objetivo central identificar o espaço ocupado pela sociedade civil organizada na política imigratória brasileira e sua importância para a efetiva garantia dos direitos humanos desses sujeitos. A análise contempla o papel das instituições religiosas e das ONGs no estado de Mato Grosso do Sul (MS), lugar onde, dada as singularidades da região fronteiriça, o imigrante tende a ser visto como ameaça.

Além disso, busca responder a seguinte questão: como atua a sociedade civil organizada no Mato Grosso do Sul em face da (des)coordenação da política imigratória brasileira? Salienta-se em que medida ela responde as necessidades dos imigrantes na perspectiva dos direitos humanos. Para isso utilizará o recorte temporal entre 2010 e 2019.

Por meio dessa construção, a pesquisa se propõe a contribuir com os estudos sobre políticas públicas para imigrantes, dando luz à questão da solidariedade, principal mecanismo de mobilização da Igreja e das instituições para garantir-lhes dignidade.

Tendo o estado de Mato Grosso do Sul como ponto de análise, a criação dessas políticas e a atuação dos agentes envolvidos na dinâmica serão consideradas a partir de três pontos que evidenciam o descumprimento do provimento de condições de vida digna ao imigrante previsto em lei: a atuação falha do Estado quanto à questão imigratória; as limitações e as perspectivas da política imigratória brasileira; e a burocracia que envolve os trâmites imigratórios, que influenciam na falta de articulação e de recursos humanos, afetando a acolhida e a assistência a esses indivíduos. Esses pontos evidenciam como o fenômeno migratório expõe a fragilidade histórica dos direitos humanos perante à força da soberania estatal (ANDENA, 2013).

Os fluxos migratórios refletem diferentes contextos históricos. Na atualidade, os principais fatores que motivam esse acontecimento estão relacionados à desigualdade social, à falta de condições básicas de sobrevivência, aos conflitos étnicos, ao desemprego e às guerras (CORREIA, 2009).

A definição do termo **migrante**, segundo a Agência da ONU para as Migrações (OIM), é aquele que "se desloca ou tenha se deslocado através de uma fronteira internacional ou dentro de um país, fora de seu lugar de residência habitual". Apesar dessa busca por sistematização do termo, a própria OIM afirma não haver uma definição internacionalmente aceita para *migrante* (OIM, 2019).

É importante apontar que há uma diferenciação entre os termos **migração**, **imigração** e **emigração** (IMIGRAÇÃO, 2019), dado que o primeiro se vale do movimento de entrada ou saída de indivíduos em países diferentes ou dentro de um país; por sua vez, **imigração** designa entrada de estrangeiros em um país; e, por fim, **emigração** está relacionada à saída espontânea de um país, movimentação de uma para outra região dentro de um país, sair de um país ou lugar onde se vive para viver em outro, provisória ou definitivamente.

Tomando como recorte geográfico o estado de Mato Grosso do Sul, abordar-se-á o processo de criação de políticas públicas para imigrantes e a atuação dos agentes envolvidos nessa dinâmica, considerando três pontos: a atuação falha do Estado quanto à questão imigratória; as limitações e as perspectivas da política imigratória brasileira e como a burocracia que envolve os trâmites imigratórios, a falta de articulação da política e a falta de recursos humanos nesse nicho afeta a acolhida e assistência a esses indivíduos, dificultando o acesso a direitos básicos que, por lei, lhes são garantidos, uma vez que os Estados devem prover condições de vida digna ao imigrante.

Entretanto, de maneira análoga, ao longo da história, observou-se que o fenômeno migratório expõe a fragilidade dos direitos humanos perante a força da soberania estatal (ANDENA, 2013). Assim, considera-se que há de se encontrar uma maneira de balancear a questão da primazia pela segurança *versus* direitos humanos ou encontrar uma maneira diferente de articular o aparato da qual envolve a questão imigratória brasileira, sobretudo em áreas de fronteira.

Este trabalho foi motivado pela análise da vivência pessoal na prática dos procedimentos realizados no Núcleo de Imigração da Polícia Federal em Dourados (MS), no período entre maio de 2013 a dezembro de 2014, quando foi possível aferir as dificuldades, as limitações e os desafios vivenciados pelos agentes de imigração, bem como aquelas do imigrante perante a

política imigratória brasileira. Essa análise foi iniciada durante a graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) por meio do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a obtenção do título de bacharel.

Além disso, outro fato que justifica a relação com este trabalho foi o voluntariado realizado nos procedimentos do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), entre janeiro e março de 2015, que mostrou novos horizontes para se pensarem as problemáticas sobre procedimentos concernentes aos refugiados. Posteriormente, em 2018, por meio de uma atividade desenvolvida no âmbito da Cátedra Sergio Vieira de Melo da UFGD, a atuação com imigrantes, mediante orientação e assistência jurídica, também influiu sobre a necessidade de pensar sobre a atuação das instituições religiosas e ONGs e a importância desses atores ao se encarregarem dessa responsabilidade.

Considerando que o Brasil tem sido cada vez mais o destino escolhido de imigrantes e refugiados[1], portanto, tais experiências motivam a contribuir com a literatura sobre o tema. E, ainda que não seja o país que mais recebe imigrantes, o país tem sido cada vez mais escolhido como destino de pessoas deslocadas por diferentes fatores, sobretudo por ser um país solidário e com extensa área fronteiriça. Entretanto, é necessário salientar que esta pesquisa não tratará do imigrante fronteiriço, uma vez que este possui prerrogativas e tem seus direitos respaldados em tratados e acordos de reciprocidade.

A literatura que se dedica à política imigratória brasileira, principalmente após 2010, dado o aumento dos fluxos de imigrantes, bem como de solicitações de refúgio, segundo relatórios do Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), está predominantemente dividida em três grupos: uma ampla gama que analisa a temática sob o viés de uma específica nacionalidade (sobretudo haitianos); pesquisas que abordam acordos de residência regionais; e, por fim, aquelas que apresentam abordagens que centralizam seus estudos na condição migratória (refúgio).

Desse modo, podem ser encontrados poucos trabalhos sobre a questão imigratória em nível regional, sobretudo fora do eixo de grandes metrópoles. Mais especificamente, são poucos os trabalhos que enfocam a atuação de atores religiosos e instituições para com o tema.

[1] "Pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de "proteção internacional". (ACNUR, 2018)

As buscas pelos estudos da temática foram realizadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, posteriormente, nos repositórios de algumas instituições do Centro-Oeste. Em virtude do restrito número de pesquisas encontradas na busca geral, justifica-se a presente pesquisa, no intuito de contribuir com a produção na área em questão.

O quadro 1 aponta o quantitativo de pesquisas, os termos utilizados para buscar trabalhos e os bancos de teses e dissertações explorados.

Quadro 1 - Quantitativo de trabalhos encontrados

PLATAFORMA/ BUSCADORES	"MIGRAÇÃO" E "NOVOS ATORES"	"ATORES SUBNACIONAIS"	"ONGS" E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS"	"POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA"
IBICT 23 consideradas	-	-	-	40
CAPES 7 consideradas	60	80	80	80
REPOSITÓRIOS 15 consideradas	2	-	2	11

Fonte: A autora.

Com base nos termos referidos, foi encontrado um grande número de trabalhos, entretanto, na busca no IBICT, foram convergentes com o tema em questão 23 pesquisas. Na busca ao banco da CAPES, foi encontrado grande quantitativo de pesquisas, mas apenas 7 foram convergentes com o tema, considerando uma busca dentre 60 e 80 trabalhos. Nos repositórios das instituições da região Centro-Oeste, em virtude de serem bases mais restritas, encontrou-se menor número de trabalhos, entretanto, considerou-se serem pertinentes ao tema todos os 15 trabalhos encontrados. O critério de análise para a seleção dos trabalhos foi: palavras-chave, título, resumo e introdução. Ademais, verificamos que, ao utilizar alguns termos, não foi possível encontrar pesquisas, dado que o tema **imigração** pode abarcar pesquisas de diferentes áreas, e ainda, ser utilizado gramaticalmente de maneira errônea, considerando a utilização dos termos **imigração** e **migração**, que se diferem em seus significados.

Ao buscar o termo **novos atores**, houve dificuldade para encontrar pesquisas que contemplem o objeto do trabalho a ser elaborado, já que, combinado com outros termos, não foi possível encontrar pesquisas pertinentes ao tema, e ao ser utilizado sem combinação, não houve resultados. Como sustenta Bonafont (2016), essas instituições atuam no processo de elaboração de políticas públicas, detentoras de capacidade de influenciar nas questões que estão sendo pensadas pelos *policy makers*. Nessa medida, a pesquisa visa a suprir essa lacuna no que diz respeito ao tema da imigração no Brasil.

O critério utilizado para a escolha das instituições do Centro-Oeste se deu com base nos cursos de pós-graduação oferecidos na área pertinente à pesquisa, dentre as quais foram explorados os repositórios das seguintes instituições: Centro Universitário de Brasília-UniCEUB; Universidade de Brasília – UNB; Universidade Federal de Goiás – UFG; Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-GO; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT; Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS e Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS.

O total de pesquisas encontradas foi de 45 trabalhos, sendo 11 teses e 34 dissertações. O quadro 2 classifica as pesquisas quanto às áreas do conhecimento.

Quadro 2 - Classificação das pesquisas quanto à área de conhecimento

ÁREA	**QUANTIDADE**
ADMINISTRAÇÃO	3
ANTROPOLOGIA	4
CIENCIAS POLÍTICAS	2
CIENCIAS SOCIAIS	4
DIREITO	8
DIREITO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	1
DIREITOS HUMANOS	1
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	1
ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS	2
ESTUDOS FRONTEIRIÇOS	6
LINGUÍSTICA APLICADA E ESTUDOS DA LINGUAGEM	2
POLÍTICAS SOCIAIS	3
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	8

TOTAL	45

Fonte: A autora.

A despeito da prevalência de abordagens em pesquisas de Direito e Relações Internacionais, é possível notar uma grande diversidade das grandes áreas que se ocupam em estudar a temática imigratória. Esse fator possibilita pensar o assunto sob diferentes áreas do conhecimento, o que corrobora com a interdisciplinaridade exigida pelo tema e que é alicerce desta pesquisa. Como apontado por Lussi, "garantidas pelos representantes das distintas disciplinas indicando que ainda não há consenso sobre ferramentas e discursos, conceitos e linguagens que possam representar uma transversalidade disciplinar, repetidamente almejada nos contextos acadêmicos que estudam a mobilidade humana" (2015, p. 60-61).

Após a busca por pesquisas pertinentes ao tema, destacaram-se 8 pesquisas que convergem com a temática e com o objeto a ser explorado, sendo estas 5 dissertações e 3 teses. A análise da introdução e da conclusão foi utilizada como critério de avaliação para a escolha dos trabalhos pertinentes, sendo sistematizados no quadro 3.

Quadro 3 - Distribuição por autores

AUTOR	NATUREZA	TÍTULO	ANO
CRUZ, Carla Rosane da	Dissertação (UFRGS)	A mobilização do espaço legal pelas ONGs no Brasil: um estudo sobre a construção jurídica de causas políticas no pós década de 1990 no Brasil	2015
ANDENA, Emerson Alves	Dissertação (USP)	Transformação da legislação imigratória brasileira: os (des) caminhos rumo aos Direitos Humanos	2013
LIMA NETO, Fernando	TESE (UFRJ)	O sentido das ONGs no Brasil: justiça social, filantropia e ecologia	2013
COUTINHO, Frederico de Morais Andrade	Dissertação (UnB)	Análise da reforma migratória brasileira: formulação, agenda e decisão	2018

OTERO, Guilherme Arosa Prol	Dissertação (UFABC)	Migrações, políticas públicas e federalismo: análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais	2017
FAZIO, Marcia Cristina Puydinger e	TESE (UFSC)	Relações Internacionais contemporâneas e atores não estatais: O protagonismo de resistência do movimento de justiça global	2016
LIMA, Murillo Silva de	Dissertação (UFSC)	Políticas públicas de acomodação da população imigrante	2017
ZELAYA, Sivia Cristina	TESE (UFRGS)	Da Invisibilidade ao Protagonismo: uma etnografia em espaços de luta, participação e criação de políticas públicas para imigrantes e refugiados no Brasil	2017

Fonte: A autora.

Corrobora com a motivação da pesquisa o fato de que pouco se fala sobre a atuação de outros atores como agentes que não o Estado, que, por intermédio de sua atuação, acabam criando políticas públicas e se responsabilizando por prestar assistência ao imigrante, por meio do caráter solidário da sociedade, de modo que seus direitos sejam assegurados, sem que seja considerado uma ameaça, especialmente, em área de fronteira.

Nesse sentido, os trabalhos de Cruz (2015); Fazio (2016); Lima (2017); Lima Neto (2013); Schroeder (2018) e Zelaya (2017) servirão de aporte para tratar da participação de novos atores na política imigratória brasileira, de modo a salientar a atuação dessas instituições e sua importância na criação de políticas públicas para imigrantes e refugiados.

A necessidade de explorar a relação entre diferenciados meios de "mobilização do direito" que caracterizam o cenário brasileiro é abordada por Cruz (2015), bem como o papel ativo das Organizações denominadas "não governamentais". Estas representam "interesses da sociedade civil", sendo mecanismo de voz aos setores sociais caracterizados como "minorias sócio-políticas", concluindo que estes organismos alcançam de forma mais ampla as demandas das quais o Estado já não consegue alcançar, atuando de forma complexa, junto às comunidades periféricas.

Ao abordar o Movimento de Justiça Global, se utilizando de uma abordagem interdisciplinar, Fazio (2016) caracteriza-o como atores sociais que, coordenados, buscam

resistir à condução do projeto de globalização, cujos ditames neoliberais refletem de forma incisiva e negativa sobre muitos indivíduos. A pesquisa fomenta propostas alternativas baseadas na cooperação e na solidariedade, concluindo ainda que aquele possui capacidade de influenciar outros atores no sistema internacional, capaz ainda de atuar como mecanismo de força ao provocar mudanças de comportamento dos atores líderes da globalização (governamentais ou institucionais) e transformar resultados.

Considerando que o tema em questão é novo para a agenda governamental no nível estadual no Brasil, Lima (2017) afirma que as entidades subnacionais – municípios e estados – têm buscado soluções instituindo comitês de apoio à população imigrante, devido à inexistência de políticas de acomodação dessa população, nacionalmente.

O conceito de ***policy-making***, é sustentado por Zincone (2008), aplicado à área de políticas de acomodação de imigrantes, do qual também nos ocuparemos, em que a administração pública pode influenciar o processo de tomada de decisão como mecanismo de adoção de políticas mais favoráveis ao acesso dos imigrantes aos direitos sociais básicos.

Pelas lentes da sociologia, Lima Neto (2013) analisa a evolução do Terceiro Setor no mundo, avaliando, em seu trabalho, os valores sociais que dão sentido às ONGs no Brasil, apresentando a relação histórica entre Estado, Igreja e sociedade na promoção de assistência social, sobretudo, no Brasil. O autor salienta ainda que, durante muito tempo, a promoção de assistência social foi prerrogativa da Igreja católica, antes de se tornar uma das principais funções do Estado.

Na intenção de compreender a trama de atores governamentais e não governamentais atuando na formulação de uma política pública para imigrantes e refugiados no Brasil, Zelaya (2017) nos traz o debate que cerceia o "sujeito imigrante".

Pelo viés antropológico, a autora aborda o papel fundamental dos agentes da sociedade civil organizada quando da criação de políticas públicas para imigrantes e refugiados, de modo a afirmar que o tema congrega diferentes atores e marcos normativos, à medida que diferentes agentes, em uma relação instrumentalizada por narrativas hegemônicas potentes sobre os direitos humanos, disputam os "sentidos da imigração". Assim, contribuirá na formulação de ideias para respaldar a importância do papel de novos atores na política imigratória brasileira.

A pesquisa de Schroeder (2018) é pertinente não só no que tange à análise da legislação recentemente adotada, mas também porque enfoca nas relações que se estabelecem entre os agentes das ONGs que se ocupam de migração e do refúgio, com objetivo de compreender a

atuação estatal, e de que maneira esta molda as expectativas e as representações dos migrantes no Brasil.

A autora observa o papel das lógicas governamentais quando da recepção dos fluxos migratórios, e, por meio de pesquisa de campo, contribui para a aproximação do objeto, uma vez que se vale de entrevista com membros de ONGs bem como com imigrantes.

O trabalho de Coutinho (2018) auxiliará na análise da legislação, alterada no final de 2017. Coutinho (2018) enfoca o processo de deliberação da política migratória brasileira, descrevendo em sua pesquisa o processo de alteração da política migratória, e ponderando os processos de formulação, agenda e decisão, a partir da política estabelecida, a articulação entre os envolvidos no problema e as políticas públicas para imigrantes.

O autor analisa o tema a partir da área da Administração, afirmando haver pouca atenção dos estudos nacionais nesse campo, com base na teoria dos múltiplos fluxos de John Kingdon, destacando a participação da sociedade civil organizada e o alargamento do conceito de "comunidades de políticas públicas".

A temática que nos circunda, de acordo com Brito (2013), envolve o embate entre a soberania dos Estados e os direitos humanos, sendo esta a dimensão fundamental das migrações internacionais e a razão maior de sua extrema politização na atualidade.

Como aporte para a abordagem dos direitos humanos dos imigrantes, o trabalho de Andena (2013) converge com esta pesquisa quando da abordagem sobre a questão da aplicabilidade harmoniosa ou não das leis brasileiras e das normas internacionais ratificadas pelo Brasil no âmbito do regime internacional de direitos humanos, as quais buscam garantir direitos aos imigrantes.

A questão central do trabalho de Andena (2013) visa a questionar qual a proteção jurídica oferecida aos imigrantes no Brasil, de modo a indagar a capacidade de o Direito ser considerado instrumento de regulação eficaz para os fluxos migratórios.

Contribuindo com a análise do aparato institucional que envolve o tema, adotando uma perspectiva interdisciplinar, o trabalho de Otero (2017) apresenta o modelo de governança adotado pelo Brasil, questionando a existência ou não de uma descentralização na política imigratória, bem como os reflexos causados pelo Estado ao influenciar na mobilidade humana.

O autor aborda ainda sobre as inovações nas políticas públicas para imigrantes adotadas pelos governos locais tendo em vista a dinamicidade dos fluxos migratórios no Brasil, afirmando serem os movimentos migratórios internacionais um fenômeno multicausal.

Diante do exposto, este trabalho se ocupa não só da premissa de que as políticas públicas voltadas a imigrantes são parte do desenvolvimento regional e nacional, mas também do debate a respeito da capacidade estatal e da governança das quais o Estado é detentor.

Justifica-se a presente análise pela escassez de pesquisas que enfoquem a governança; analisam Coutinho, Bijos e Ribeiro (2018, p. 135)[2] que "os mecanismos de governança entre os órgãos da administração pública que têm interface com os migrantes não são enfocados em nenhum artigo", uma vez que, como cidadão, o migrante necessita dos diversos braços das políticas públicas.

Ademais, em seu artigo de revisão, observaram ainda que o número de artigos com o enfoque em questão apresenta baixo volume, ao analisar o período de 11 anos, encontrando média de 3,5 artigos por ano, concluindo que há uma grande lacuna ao tratar do tema de maneira transversal e integrada entre políticas públicas e a relação com o fenômeno migratório nos periódicos analisados.

Verificou-se, com a pesquisa de Coutinho, Bijos e Ribeiro (2018) que predominam estudos acerca das fases de implementação e avaliação de políticas públicas em se tratando de política imigratória, ao passo que estudos que abordam os processos de formulação e agenda são menos numerosos, fato que exprime a necessidade de maior exploração da etapa pré-decisória.

A literatura internacional se ocupa de outros enfoques, sendo possível dividi-los em temas que abordam controle de fluxos de entrada; políticas de integração; fluxos advindos de conflitos ou de reflexos ambientais e políticas de atração qualificada, na qual não adentraremos.

De acordo com Coutinho, Bijos e Ribeiro (2018), muitos países desenvolvidos receptores de movimentos migratórios internacionais restringem a entrada de imigrantes por meio de políticas de controle, de modo a repelir pessoas com baixa qualificação. Por outro lado, é possível verificar a existência de políticas bem definidas, de modo a incentivar a entrada de pessoas altamente qualificadas – as chamadas políticas de *brain drain*.

Diante do exposto, o tema é apresentado não como um problema em si, mas salienta a iniciativa de instituições religiosas e ONGs na causa imigratória, as quais, por meio da solidariedade, têm atuado de forma assertiva, proporcionando aos imigrantes uma maior integração à sociedade e garantindo o cumprimento de seus direitos, por meio de acolhida,

[2] A pesquisa valeu-se apenas de revistas classificadas nos estratos superiores de acordo com o Qualis da CAPES para a área de avaliação "Administração, Ciências Contábeis e Turismo". O período considerado foi de 2006 a 2016.

assistência e orientação jurídica, uma vez que a globalização tenha potencializado a porosidade das fronteiras.

Feitas as considerações sobre a literatura consultada, esta pesquisa utilizará de diferentes óticas para sustentar as ideias articuladas e abordar o tema, por esse motivo, a importância de revisar a literatura que se dedica ao assunto, a fim de se pensar o tema pelo viés interdisciplinar.

Em sua minuciosa pesquisa bibliográfica sobre o tema em questão, Coutinho, Bijos e Ribeiro (2018, p. 123) concluíram que:

> As múltiplas possibilidades de investigação que relacionam os temas de migrações internacionais e políticas públicas podem indicar uma pista sobre a baixa relação entre os pesquisadores. Estudos que foquem no tema da educação não necessariamente precisarão buscar fontes que abordem a questão da segurança nas áreas de fronteira, por exemplo. A despeito disso, a fragmentação encontrada pode indicar ausência de visão multidisciplinar na abordagem do fenômeno migratório, e com isso impedir avanços mais significativos no tratamento das mais diversas dificuldades encontradas por essas pessoas.

Esse pensamento parte das contribuições de Castles (2010), ao afirmar não haver – e nem deveria – uma grande teoria geral das migrações, mas teorias de médio alcance que auxiliem na trama de ideias que constituem as diversas ciências sociais, objetivando compreender as regularidades e as variações dos fluxos migratórios. Assim, este trabalho busca oferecer contribuições aos estudos da mobilidade humana no Brasil, especialmente, na esfera estadual. Para isso, a obra de Carmem Lussi (2015) será de fundamental importância, visto que a autora defende que nenhuma teoria explica toda a realidade da mobilidade humana; dessa forma, faz-se necessário se utilizar de diversas perspectivas teóricas e metodológicas.

Além disso, esta pesquisa se propõe a contribuir com os estudos que envolvem o cenário da região fronteiriça, considerando que o tema implica a soma do fator geográfico e sociológico (por ser o imigrante um indivíduo estranho em território nacional), sendo necessário dar luz à questão sob o prisma dos Direitos Humanos, mais do que a partir da soberania, uma vez que, estando sob o território brasileiro, o imigrante é sujeito de direitos e estes devem ser primados em instância primeira.

Nesse sentido, serão trabalhadas as ideias de Lynn Hunt, em sua obra **A Invenção dos Direitos Humanos** (2009), que contribui para as discussões contemporâneas sobre a construção desses direitos desde o século XVIII aos dias atuais, norteando os debates sobre políticas públicas nas diversas áreas das ciências humanas, como a Ciência Política.

Ao se valer do tema em questão, a pesquisa visa a contribuir com a produção acadêmica sobre o tema no estado de Mato Grosso do Sul, sobretudo, pelo pequeno número de pesquisas encontradas que se ocupam do estudo do papel das sociedade civil organizada na política imigratória dessa região, e por ser o tema em questão demasiado caro em regiões de fronteira.

Acadêmicos, pesquisadores e consultores, segundo Coutinho (2018), são o segundo grupo mais importante entre os atores não governamentais, estando atrás apenas dos grupos de interesse. Este grupo atua primordialmente objetivando especificar alternativas, ainda que não tenham impacto na elaboração da agenda. Seu conhecimento e expertise podem vir a influenciar as políticas públicas a longo prazo.

Justamente nesse aspecto, a pesquisa a ser desenvolvida se justifica, sem intenção de apresentar novas teorias e metodologias no que tange ao tema da política imigratória, mas no sentido de contribuir com as perspectivas da qual se preocupa a literatura especializada, se debruçando sobre o objeto a que se pretende a sociedade civil organizada, instituições e ONGs, delimitado no recorte geográfico do estado de Mato Grosso do Sul.

Questionamo-nos a maneira que coordenam suas atividades e se articulam para ocupar as lacunas deixadas pelo Estado, a fim de dar efetividade à garantia dos direitos humanos aos imigrantes, direitos já garantidos de forma normativa, mas não acessível, senão pelo papel desempenhado por outras instituições não estatais.

O Brasil registrou importantes avanços no que diz respeito à proteção dos refugiados, sendo o primeiro país da América Latina a ter uma lei específica (Lei nº 9.474/97), que instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)[3], tendo articulado um modelo tripartite de proteção entre Estado, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e sociedade civil (BÓGUS; RODRIGUES, 2011).

O método a ser utilizado será o hipotético-dedutivo, com pesquisa descritiva e estudo exploratório (GIL, 1999). Como marco temporal será adotado o período de 2010[4] a 2019, devido ao aumento considerável dos fluxos de imigrantes no Brasil, bem como o crescimento

[3] Atribuiu ao CONARE o papel de orientador e coordenador das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados. Contudo, percebe-se que outros atores, sobretudo as instituições da sociedade civil, assumiram papel preponderante em termos da implementação dessas ações. (ACNUR, 2012b; MOREIRA, 2015).

[4] Em 2010, segundo avaliação da ONU, a população migrante chegou a 214 milhões (em 2005 os migrantes somavam 195 milhões), em proporções quase iguais entre homens e mulheres, sendo que destes, 63% estão localizados em países desenvolvidos e 37% provém de países em desenvolvimento. O aumento do número de refugiados nos fluxos dos imigrantes internacionais também foi registrado (2.7 milhões de refugiados, entre 2005 e 2010.

de solicitações de refúgio, segundo relatórios do Ministério da Justiça, IPEA, ACNUR e CONARE.

Será adotado o método qualitativo, de modo a – por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental – analisar e apresentar a relevância dos atores em questão – instituições religiosas e não governamentais – na construção da política brasileira para imigrantes.

O objetivo geral é construído sob a verificação de como o Brasil tem coordenado a política para imigrantes, a partir da teoria institucionalista, considerando a atuação da sociedade civil e suas ações caritativas, questionando-se como os diferentes atores que tomam parte na formulação e implementação da política imigratória brasileira se estabelecem perante um arranjo institucional complexo.

Não sendo propósito desta pesquisa esgotar as teorias as quais se ocupam da temática, e considerando a interdisciplinaridade que o estudo das migrações exige para melhor entendermos e analisarmos o tema, o viés predominante de análise utilizado será a Ciência Política, mas procuramos utilizar uma gama de óticas de análise, na intenção de apresentar diversas formas de enxergar o objeto, explorando a literatura especializada dedicada ao tema.

A partir do material coletado e analisado, este trabalho se dará em três partes. Inicialmente, buscará contextualizar o tema da imigração no cenário internacional, apresentando quais debates cerceiam a questão, sobretudo, ressaltando os reflexos da globalização sobre o fenômeno da mobilidade humana e a delicada relação entre imigrantes, Estado e Direitos Humanos, tendo como lente de análise principal o campo da Ciência Política.

A hipótese estabelecida é a de que a solidariedade é o principal mecanismo de ação da sociedade civil organizada, representada, principalmente, por instituições religiosas e não governamentais.

O capítulo 2 discutirá as teorias de política pública, modelos de análise e como se dá a política pública para imigrantes no país. A hipótese em questão é a de que, uma vez que a sociedade civil organizada é demasiado atuante na causa, esta é a protagonista da efetivação de política pública.

No capítulo 3, serão caracterizados os *policy makers* envolvidos com a causa imigratória no Mato Grosso do Sul, salientando a importância destes quando da acolhida e assistência ao imigrante. A hipótese é a de que as ações caritativas são essenciais para os imigrantes, sobretudo, em áreas de fronteira, em que é visto como criminoso.

Para alguns teóricos, os principais atores no Sistema Internacional são os Estados; para outros, são os indivíduos ou os grupos detentores de poder econômico; ou ainda, uma noção de

ator voluntariamente indefinida, só podendo ser esclarecida de uma maneira circunstancial e experimental (SARAIVA, 2007).

Essa dificuldade provém, na maioria dos casos, "de uma confusão entre a noção de ator[5] e a noção de papel cumprido; todos os atores potenciais não são forçosamente atores reais e todos os atores reais não cumprem necessariamente o mesmo papel" (MERLE, 1981, 214).

De acordo com Sayad (1998, p. 56-57), é intrínseco ao tema **imigração** ser tratado como problema social, já que, por muito tempo, foi tema das ciências jurídicas, sendo abordado em teses de Direito. Posteriormente, em virtude de diversos fatores, "por se constituir como problema social antes de se tornar objeto da sociologia", difundiu-se a outras ciências.

A problemática do tema gira em torno de abordagens quase sempre específicas e problemáticas, como: os imigrantes e o emprego ou os imigrantes e o desemprego; os imigrantes a habitação; os imigrantes e a formação; os imigrantes ou os filhos de imigrantes e a escola; os imigrantes e o direito de voto; os imigrantes e sua integração; os imigrantes e a volta para sua terra; os imigrantes e a velhice, "tal como é encomendada e tal como é conduzida, encontra-se em conformidade e em continuidade direta com a percepção social que se tem da imigração e do imigrante" (SAYAD, 1998, p. 56-57).

[5] De acordo com Merle (1981, p. 214), considera-se como "atores das relações internacionais: 1º os estados; 2º as Organizações Internacionais; 3º as forças transnacionais, que se subdividem em dois grupos; as ONGs e as firmas multinacionais".

1 GLOBALIZAÇÃO, SOLIDARIEDADE E RELIGIÃO: A RELAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA COM A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DO IMIGRANTE

A porosidade das fronteiras é evidenciada pela globalização, já que facilita o fluxo de pessoas entre Estados, os quais, por sua vez, fazem parte de um sistema global, num cenário dinâmico, compartilhado por diversos atores. Por envolver múltiplas dimensões, a migração é um fenômeno transversal, que compreende o controle de fronteiras, acesso a: educação, saúde, direitos humanos, segurança pública, cidadania, acesso ao mercado de trabalho etc.

Fenômeno este que tem reflexos no cenário internacional atual e que, há muito tempo, é uma realidade no Brasil, fato que exige articulação dos órgãos e instituições competentes, criando um aparato diversificado e complexo para lidar com as vulnerabilidades enfrentadas pelos imigrantes.

Ademais, são as instituições, igrejas, universidades, comitês e sociedade civil (organizada ou não) que – de fato – proporcionam ao imigrante uma vida digna, assegurando que sejam cumpridas as leis e lhes assegurando direitos previstos na legislação, uma vez que é dessa maneira que o imigrante consegue se inserir na sociedade.

Partindo dos pressupostos de Sassen (2010), as migrações contemporâneas são primordialmente influenciadas pela globalização, já que reconfiguram os elos existentes antes desse dinâmico processo global. Mais do que isso, este não tão somente modifica, mas também instaura novas ligações.

A globalização traz consigo fatores globais que constituem três grandes áreas: Capital (multinacionais, associações empresariais e sistema financeiro), Sociedade Civil (ONGs e indivíduos) e o Estado (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, partidos políticos e organizações internacionais). A interação dessas áreas dá vida a um “jogo global”, em que os imigrantes atuam como fluxos de ligação que propiciam o desenvolvimento da globalização (DUPAS, 2005).

Em resumo, esse processo reflete no fluxo de capitais e mercadorias, que é dinamizado e se dá com mais liberdade do que o do fluxo de pessoas, já que não desperta tantas fobias. Isso se deve à tensão existente entre o regime jurídico internacional, que tem como centro o Estado-nação, e o sistema de direitos humanos, que tem como sujeito os indivíduos independentemente de suas nacionalidades.

Justamente nesse ponto está localizado o debate sobre a imigração, visto que há um embate entre a soberania estatal e os direitos humanos, como observado por Brito (2013), que afirma "[...] no mundo posterior [à] Segunda Grande Guerra ainda permanece a contradição entre a soberania nacional e os direitos humanos. Essa é a dimensão política fundamental das migrações internacionais e a razão básica da sua extrema politização nos dias atuais" (BRITO, 2013, p. 79).

Desse modo, a partir da "politização das migrações" destacada por Brito (2013, p. 79), este capítulo visa a apresentar os conceitos pertinentes ao tema, bem como estabelecer ligações entre os fatores que são importantes para a análise do cenário imigratório elucidado.

Para tanto, foram utilizados como chave de análise os seguintes autores: Andena (2013), pensando os percalços enfrentados na garantia dos direitos humanos dos imigrantes; a propositura de se "fazer política" de Arendt (1999; 2010); os preceitos da Declaração Simplificada de Importação (DSI), de Marcoccia (2013), e a visão de subsidiariedade de Baracho (1997).

O fenômeno da migração aponta a mudança de uma época, ao ser considerado como critério de apreciação o período clássico europeu da História em "Antiga", "Média" e "Moderna", visto que todas elas tiveram como início migrações que alteraram a geopolítica.

Assim, o fluxo migratório da África e da Ásia Central em direção ao Oriente Médio e Mediterrâneo marca a Antiguidade. Na sequência, a Idade Média começa a partir da migração dos povos francos e germânicos ao Império Romano. Por conseguinte, a Modernidade é marcada pelo fluxo europeu advindo da navegação, levando africanos às Américas (BAGGIO; SUSI, 2012).

Até os anos 1980, a emigração latina estava direcionada para os países ricos (Estados Unidos, Europa Ocidental e Canadá), caracterizados por serem países expulsores de mão-de-obra, devido ao seu crescimento econômico. Os países da América Latina, a partir do início do século XXI, recuperaram suas economias e seus mercados de trabalho, fato que refletiu na diminuição dos índices de migrações extra-regionais e em um aumento das migrações intra-regionais, sobretudo direcionadas a Argentina, Brasil e Chile (GARCIA, 2012).

Desde a virada do século, o rumo tomado pelas políticas de controle migratório passou a ser cada vez mais securitizado, assim como duramente criticado por Sassen (2002): a autora afirma ser a inferência da securitização das fronteiras o fator que dá base à crescente depreciação dos valores sustentados pelos direitos humanos.

Isso porque os Estados, ainda que vulneráveis às pressões internacionais, não estão dispostos a abrir mão da sua autodeterminação ou de seu poder soberano no comando da mobilidade internacional da população que passa pelo seu país e do controle sobre a concessão de nacionalidade. Não obstante, um dos maiores desafios dos Estados é lidar com a circulação de pessoas, dada sua complexidade sociológica e política (PASTORE, 2005).

O sistema internacional foi impactado pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU), momento em que a soberania clássica passa por um colapso (ANDENA, 2013). O período pós-guerra traz a relativização da autonomia estatal, sobretudo, pela internacionalização dos direitos humanos, que só receberam sua universalização de fato, de acordo com Lidgren Alves (1993), após a realização da Conferência de Viena.

Segundo Lidgren Alves: "reconhecimento, desta feita, por uma comunidade internacional reconhecida em sua integralidade por Estados soberanos, da universalidade dos direitos definidos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948" (1993, p. 139). A ideia de direitos humanos universais ressignificou a lógica de fronteiras soberanas, já que a soberania designa exclusiva jurisdição e limites territoriais fechados.

Assim, a resistente concepção de que os Estados são os principais atores das relações internacionais e que sua soberania é incontestável, a questão da sua sobreposição ao direito individual é marcante, como observado por Andena, uma vez que "os Estados ainda resistem ao exercício da soberania de maneira relativizada, sempre que lhes é conveniente, mesmo que algum constrangimento seja imposto por uma norma presente em tratado internacional de direitos humanos dos quais eles sejam parte" (2013, p. 24).

A despeito dessa posição, a existência desse regime se impõe como um condicionante importante a ser considerado na análise das políticas imigratórias; faz-se necessário que o debate entre fronteiras/soberania e direitos humanos deva ser mais aprofundado.

O conceito de soberania é alicerçado na ideia de jurisdição exclusiva, ou seja, de limites territoriais (fechados) dentro da lógica de "dentro" e "fora" (FERREIRA, 2009). Desse modo, Westphalia trouxe para as relações internacionais e para o universo jurídico uma lógica que consolida a sociedade internacional a qual é composta pelos Estados soberanos, "absolutamente livres para decidirem sobre questões internas, como sua população e seu território, e para celebrarem acordos sobre regulação externa junto a outros Estados". Alicerçados em uma lógica divergente, os direitos humanos evidenciam a noção de "desfronteirização", ideia que pressupõe o homem como cidadão do mundo (ANDENA, 2013, p. 19).

A fácil movimentação de pessoas entre as fronteiras, a maior mobilidade de fatores econômicos – forças que atraem migrantes para países economicamente desenvolvidos (*pull forces*) e que os levam a deixar as condições ruins de vida em países em desenvolvimento (*push forces*) –, somados aos desafios sociais da integração de minorias estrangeiras culturalmente distintas, questionam a capacidade do Estado em regular eficientemente seus problemas (SCHARPF, 1999; HURREL, 2007). É desse modo que a emancipação humana tem sido fruto da luta de grupos sociais que empenharam (e empenham) esforços para promover direitos.

Mais do que isso, esses direitos não se apresentam apenas via normas jurídicas, mas também por meios do trabalho de associações, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, iniciativas cidadãs e de partidos políticos que utilizam práticas sociais para positivar e reconhecer institucionalmente seus anseios (FLORES, 2009).

De acordo com Piovesan, além disso, "contribuíram para o processo de democratização do próprio cenário internacional, já que além do Estado, novos atores passam a participar da arena internacional, como os indivíduos e as organizações não governamentais" (2010, p. 70).

Do ponto de vista econômico, por exemplo, Skeldon (2002) diz que a migração pode se apresentar como um fator significante para alívio da pobreza. Assim, na contemporaneidade, as migrações internacionais adquirem cada vez mais um importante papel no cotidiano social, nos mercados de trabalho, nas sociedades de chegada e de partida, nos fluxos financeiros e na mobilidade da força de trabalho (SASSEN, 1988).

Independentemente da abordagem utilizada para analisar um fluxo migratório, é certo que a análise da mobilidade humana entre fronteiras está diretamente relacionada com o contexto histórico no qual esta ocorre.

De acordo com Andena (2013, p. 25), é nesse cenário complexo constituído pela mobilidade intensa de pessoas, porosas fronteiras, "mas com políticas imigratórias seletivas e elitizantes, uma dicotomia entre a efetiva universalização dos direitos humanos e o histórico conceito de soberania estatal, que se apresenta o panorama das migrações internacionais na atualidade".

A ideia de que as fronteiras são um processo decorrente de uma série de decisões políticas, motivadas pela dinâmica interna de inclusão ou exclusão é o que torna possível distintas comunidades políticas se diferenciarem entre si. Esse processo também é a base para o surgimento do imigrante (ZAPATA-BARREIRO, 2013, p. 11 apud SICILIANO, 2013, p. 17).

O aspecto diferenciador das migrações internacionais, portanto, se encontra justamente no fato de que, ao migrar, o indivíduo se desloca de um ente político para outro distinto, ou seja, de um Estado para outro. Por isso, de acordo com Reis (2014), o fenômeno migratório internacional não se caracteriza apenas por ser um fenômeno social, mas inerentemente político.

Em suma, a politização do fenômeno migratório internacional se dá pelo permanente embate entre a questão da soberania nacional, consolidada nos tratados de paz de Westhphalia e os direitos humanos (consagrados juridicamente na Declaração Universal da ONU de 1948), sobretudo de imigrantes. Apesar disso, esse monopólio sobre a mobilidade é contornado pelas redes transnacionais criadas e mantidas pelos migrantes e outras organizações privadas, uma forma de capital social que conecta os locais de origem e destino, facilita o trânsito e diminui seus riscos (MASSEY *et al.*, 1993).

Tais redes englobam tanto atividades legais – como organizações assistenciais, donos de pensões, empresas de recrutamento profissional e agências de segurança – quanto ilícitas, o que envolve contrabandistas (conhecidos, popularmente, como coiotes), traficantes de pessoas, policiais de fronteira corruptos e falsificadores de documentos.

Durante as últimas décadas, em virtude de sua "plasticidade e diversidade institucional, as ONGs foram as instituições que mais se desenvolveram no cenário geral de empoderamento dos novos atores políticos durante as últimas décadas" (LIMA NETO, 2013, p. 107).

Assim como os movimentos sociais, eles expressam a produção de sentido na vida social, sendo essa a maneira de possibilitar a construção de sujeitos na história (LIMA NETO, 2013, p. 60). Tais atores são importantes, visto que, como apontado por Touraine (2007), são a necessária ligação entre ideia de sujeito e a cultura democrática.

Apesar de terem objetivos e naturezas diferentes, esses atores existem para suprir as demandas geradas pelas migrações, em especial, diante das políticas restritivas, o que os autores chamam de "indústria da migração" (CASTLES; MILLER, 2009).

É diante desse cenário que Zurbriggen e Mondol (2010) apontam que o escopo da imigração necessita de repensar três aspectos: I) o desenho de Políticas Migratórias ativas, que devem criar espaços de discussão, com o objetivo de alinhá-las e legitimá-las, e se utilizar da expertise de especialistas sobre o tema; II) o uso de novos instrumentos e de um novo formato de institucionalização para lidar com o tema, por meio da inclusão de novos atores como universidades, igrejas, sociedade civil etc.; III) a atenção multidisciplinar e inter-estadual para com o fenômeno migratório, a fim de permitir um tratamento transversal do tema, articulando os vários organismos envolvidos com a causa (públicos e privados, nacionais e internacionais).

Destacando a heterogeneidade do Estado e identificando-o como composto por interesses divergentes oriundos de distintos grupos sociais internos, Vigevani (1999, p. 47-48) salienta que os novos atores no sistema internacional contemporâneo são cada vez mais autônomos com relação aos seus Estados nacionais. Nesse sentido, Dupas (2005, p. 181) afirma que a sociedade civil "constitui uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos que tentam mobilizar a opinião pública para ventilar e problematizar questões específicas apresentadas como de 'interesse geral'".

A globalização traz consigo a difusão do poder e da governança[6] para além dos governos centrais, abrangendo três setores: privado, público e terceiro setor, juntamente com três níveis de análise: supranacional, nacional e subnacional (NYE, 2002). Esse novo espaço público dá lugar não só às ONGs, que representam "um epifenômeno da própria sociedade civil", mas também a um novo associativismo (articulações com iniciativas sociais, culturais, ambientais de caráter local); pequenas associações profissionais e de solidariedade com distintos segmentos sociais (LIMA NETO, 2013, p. 146).

Outro fator que traz transformada a realidade é o fenômeno crescente da integração regional que, somada à globalização, desafia a soberania estatal. Essa realidade torna seu controle dependente de outros atores e organizações para alcançar objetivos, fazendo-se necessário estabelecer parcerias e redes, coordenar os diversos atores interdependentes, e o intercâmbio de recursos técnicos e econômicos (FREY, 2007; BEVIR, 2009). De acordo com Cruz (2015, p. 67), a articulação em rede[7] das ONGs "pode ser considerada como uma condição necessária para manter sob uma mesma denominação identitária organizações que são tão diferentes entre si". Atualmente, há uma gama de instituições agregadas à denominação **ONG**.

O surgimento dessas instituições demonstra a existência de necessidades que nem os Estados, nem as organizações intergovernamentais, têm possibilidade de satisfazer. Esse fenômeno tem origem ilustre e muito antiga (ordens religiosas, sociedades de pensamento, ligas ou corporações de mercadores) (MERLE, 1981). A ideia não é de que o Estado seja substituído pela sociedade, mas de que as atribuições sejam conjugadas.

---

[6] De acordo com Bevir (2009), o conceito de governança é demasiado amplo e utilizado em diferentes contextos, ganhando força a partir dos anos 70 e 80. Expressa um ideal compartilhado de que para assegurar interesses e implementar suas políticas, o Estado depende cada vez mais de outras organizações.

[7] De acordo com Cruz (2015, p. 67), "a noção de rede é importante para a formação desse campo porque através dela foi propagada e institucionalizada uma série de procedimentos comuns a essas diferentes organizações, como registros jurídicos, filiações institucionais, modelos de atuação, formações de agendas, formatos dos projetos, etc."

A ideologia neoliberal, de acordo com Harvey (2012), pressupõe o alcance do bem-estar do homem por meio da promoção da liberdade e da capacidade empreendedora dos indivíduos. Nesse sentido, o projeto neoliberal pressupõe a reestruturação do Estado. O legado deixado pelas reformas neoliberais é um Estado "desregulado, descentralizado e diminuído" (PIRES; GOMIDE, 2015, p. 200), fatores que se fazem presentes nos países do sul global até a atualidade. Como reflexo, o controle estatal não mais é absoluto.

É nesse sentido e seguindo a análise apresentada que o presente capítulo apresenta a ideia de solidariedade como princípio jurídico, pelo qual a sociedade se autoimpulsiona, sendo locomotiva para alcançar a realização humana. Por meio dela, é dada a garantia de direitos humanos e a igualdade social, numa relação de subsidiariedade com o Estado, atuando de maneira complementar.

1.1 A sociedade civil organizada: a relação de subsidiariedade com o Estado por meio da solidariedade

A lógica de solidariedade[8] nasceu entre o fim do século XIX e início do seguinte, sendo concebida no direito brasileiro, por meio da Constituição de 1988, como diretriz geral de conduta, se inscrevendo como princípio jurídico. Ademais, a ideia de solidariedade é preceito basilar dos direitos fundamentais[9] de 3ª dimensão (SILVA, 2005).

No caminho jurídico, o entendimento da solidariedade como princípio deu-se não só pela realização das políticas públicas, como também pelos deveres recíprocos entre as pessoas, representando mais que um dever positivo do Estado, um fator da associação humana que os torna obrigados uns com os outros pelo objetivo comum (REMEDIO, 2016).

O direito romano deu origem ao termo solidariedade – *in solidum* – que denomina a responsabilidade geral; o dever para com o todo; obrigação solidária (*obligatio in solidum*); culpa coletiva (NOTHELLE-WILDFEUER, 2008). De acordo com Marcoccia (2013), o termo tem duas outras fontes: "a ideia pagão-republicana (do grego *homonoia* e do latim *concordia*)

[8] Para mais definições do termo "solidariedade", ver WESTPHAL (2008)

[9] Os direitos fundamentais se dividem em 1ª, 2ª e 3ª dimensões. A saber: a direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade **(liberté)**, originários das revoluções burguesas, os quais compõem a 1ª dimensão; direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade **(égalité),** reflexo da Revolução Industrial e problemas sociais advindos desta compõem a 2 dimensão; direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, fundamentados pela fraternidade **(fraternité),** ganhando impulso após a Segunda Guerra Mundial, especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. (MARMELSTEIN, 2009)

e amizade civil (do grego *philia* e do latim *amicitia*); e a ideia cristão de fraternidade (*fraternitas*) e o amor ao próximo (*caritas*)". O termo ainda designa o "atuar humano, de origem no sentimento de semelhança, cuja finalidade objetiva é possibilitar a vida em sociedade, mediante respeito aos terceiros, tratando-os como se familiares o fossem; e cuja finalidade subjetiva é se autorrealizar, por meio da ajuda ao próximo" (AVELINO, 2005, p. 250).

Após a Segunda Guerra Mundial, o sentimento de solidariedade mobilizou o sentimento de liberdade e igualdade entre os homens, sendo estes detentores de direitos e iguais em dignidade. Sendo assim, a segunda metade do século XX foi marcada pela universalização da ideia de direitos humanos e igualdade da pessoa, ainda que teoria e prática não caminhassem de maneira pareada.

A análise do relatório World Giving Index 2018[10], da Charities Aid Foundation (CAF), aponta que 70% dos brasileiros realizaram doações no período[11] abrangido pela pesquisa, seja a uma organização religiosa, igreja, organização da sociedade civil, ou por meio de patrocínio a alguém.

O documento também aponta que 53% das pessoas consultadas realizou algum tipo de trabalho voluntário no período considerado, e ainda o número de pessoas no mundo que prestou ajuda a um estranho e doou seu tempo aumentou significativamente. Os números trazidos pelo relatório nos levam à conclusão de que há um alto índice de pessoas que buscam criar condições para tornar o mundo mais solidário, além de terem justificado suas doações com o sentido de se sentirem melhor.

Após a Segunda Guerra Mundial, o sentimento de solidariedade mobilizou o sentimento de liberdade e igualdade entre os homens, sendo estes detentores de direitos e iguais em dignidade. Sendo assim, o século XX foi marcado pela universalização da ideia de direitos humanos e igualdade da pessoa, ainda que teoria e prática não caminhassem de maneira pareada.

A partir da crítica concernente à ineficácia da doutrina dos direitos do homem de Arendt, Felicio (2000, p. 32) discute a necessidade de, ainda na atualidade, buscar-se a efetiva garantia de direitos humanos, uma vez que

> os princípios da igualdade, da liberdade e da fraternidade, que formam a base doutrinária desses direitos, permaneceram abstratos e as dificuldades empíricas de aplicação prática dos direitos humanos podem ser atestadas à luz da lamentável ineficácia das declarações que, na história recente da civilização ocidental,

[10] O Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social, o IDIS é a instituição representante no Brasil. Em 2018 a pesquisa aconteceu em 146 países, sendo entrevistadas mais de 150 mil pessoas.
[11] Realizada entre agosto de 2017 e julho de 2018.

> proclamaram, reconheceram, mas não se transformaram em instrumento efetivo de proteção dos direitos humanos e essa é a realidade em que vivemos há dois séculos.

No cenário de construção dos direitos humanos, milhões de apátridas formavam os "povos sem Estado", sendo eles húngaros, romenos, armênios, espanhóis, russos e alemães. A mais poderosa arma da política totalitária foi a desnacionalização, associada à "incapacidade constitucional dos Estados-nações europeus de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos nacionais [que] permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores até mesmo sobre os países oponentes" (ARENDT, 1999, p. 304).

As pessoas então consideradas apátridas, desprovidas de nacionalidade e cidadania, se encontravam desprovidas de pertencimento ao seu país – direito humano fundamental. Dessa forma, estiveram privados também de benefícios do princípio da legalidade. Como descreve Felicio (2000, p. 37):

> os apátridas não puderam valer-se dos seus direitos humanos e nem tampouco puderam encontrar um lugar – qualquer lugar – onde pudessem ser acolhidos, em um mundo como o século XX, 'tão' politicamente organizado. Nesse contexto em que o conteúdo dos 'direitos humanos', diante deste insuperável limite que impôs aos apátridas a privação de todos os direitos, à medida que os privou do legítimo direito à proteção legal, o que aconteceu foi que eles tornaram-se efetivamente supérfluos, indesejáveis e acabaram encontrando seu destino nos campos de concentração.

Ao ter seus direitos humanos tolhidos, o indivíduo torna-se inexpressivo, momento em que "a pessoa se torna um ser humano em geral – sem uma profissão, sem uma cidadania, sem uma opinião, sem uma ação pela qual se identifique e se especifique – e diferente em geral, representando nada além da sua individualidade absoluta e singular" (ARENDT, 1999, p. 335-336).

Na visão de Arendt, o totalitarismo tornou-se viável, primeiramente, pela ausência de um lugar no mundo, sendo a destruição do homem como pessoa jurídica, bem como sua personalidade moral e legal, o passo inicial. O passo seguinte "é a anulação da individualidade e da espontaneidade, de forma que seja eliminada a capacidade humana de iniciar algo novo" (FELICIO, 2000, p. 39).

Após a Segunda Guerra, a situação dos apátridas fortalece o debate acerca da latente necessidade de um regime internacional de direitos humanos, "uma vez que com os indivíduos fora da jurisdição de qualquer Estado, sentiu-se a necessidade do estabelecimento de uma esfera internacional protetora dos direitos dessas pessoas" (HERNANDEZ, 2010, p. 17).

Então, as relações internacionais têm sua ordem reformulada no pós-Segunda Guerra. Esse momento caracteriza-se

> portanto, pela reconstrução qualificada do valor dos direitos humanos, a fim de preencher a necessidade de um referencial ético para orientar as relações internacionais e sua nova ordem. Em decorrência disto é que veio à tona a ideia de que a existência de uma proteção internacional dos direitos humanos, de caráter preventivo, poderia contribuir para evitar novas violações. Foi, em parte inspirada por esta concepção kantiana de cidadania universal, que surgiu a ONU em 1945, e assim, a iniciativa de se elaborar uma Declaração Universal de Direitos Humanos (HERNANDEZ, 2010, p 18).

Segundo Andena (2013), as políticas e a legislação nacional ditam os direitos humanos dos migrantes. Por outro lado, o Direito Internacional postula que a proteção dos limites fronteiriços deve estar em segundo plano, estando em primeiro a proteção dos direitos humanos, uma vez que se encontram acima da soberania estatal e dos interesses nacionais.

Este valor encontra-se respaldado no artigo 2º, da Carta da Organização das Nações Unidas – ONU –, em que "o respeito aos direitos humanos não é assunto de interesse exclusivamente interno de um Estado, mas sim de toda a comunidade mundial".

O grande desafio, no caso brasileiro, reside no "encurtamento da distância entre o direito declarado, no nível internacional, e o direito alcançado, efetivamente protegido no nível nacional" (ANDENA, 2013, p. 109).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DHDU) corrobora nesse sentido, mesmo com objetivos distantes de refletir plenamente a prática, sendo símbolo real de uma sociedade justa, motivo pelo qual a sociedade civil destaca sua importância incessantemente, para que não seja esquecida.

Uma vez que exige maior efetividade, eficiência e eficácia nos serviços sociais, por meio do controle social e da participação política, a sociedade exerce pressão sobre a organização social e, por conseguinte, sobre o Estado.

Importa destacar que esse aperfeiçoamento da atuação social não visa à diminuição do papel estatal (MARCOCCIA, 2013). No atual cenário contemporâneo – dinâmico e multicêntrico – atores não estatais são mecanismos de influência em diversos contextos ao desempenharem múltiplos papéis.

De acordo com Fazio (2016, p. 19-20), esses atores moldam um novo aparato na sociedade internacional, promovendo "a fragmentação da unidade estatal, a fragilização do conceito de soberania e a dispersão do poder, pois seus interesses e demandas formam um novo

complexo relacional, que pode interferir nas agendas oficiais e alterar relações de poder". Eles engendram propostas alternativas fundadas na cooperação e solidariedade – espelho dos preceitos neoliberais –, refletindo incisivamente nos indivíduos e no espaço em que vivem.

Ainda que os grupos da sociedade "levantem a bandeira da autonomia, não podem prescindir das instituições do Estado enquanto sociedade politicamente organizada", uma vez que não há como sustentar a ordem instituída pelo Estado sem que haja autoridade (MARCOCCIA, 2013, p. 162). É justamente nessa medida em que o princípio da subsidiariedade defende não um "reducionismo estatal – como afirmam as correntes liberais – mas o protagonismo da sociedade".

Congrega de forma semelhante o que afirma Cohen (2015, p. 423):

> é fato que a soberania do Estado está particularmente desagregada; alguns de seus elementos foram deslocados 'para cima', para o âmbito de organismos regionais, internacionais ou globais, e 'para baixo', ao nível de atores privados e locais. Em síntese, existem camadas adicionais de instituições políticas e jurídicas independentes do Estado, que o complementam, mas não o substituem.

Proveniente do latim, *subsidiarius*, o termo **subsidiariedade** designa reforço, ajuda, estímulo, supletivo, encorajamento ou que vem em segundo lugar (SILVA, 2006, p. 136). Cabe salientar que a bibliografia pertinente utiliza majoritariamente a definição no sentido de "reforço", e não a ideia de "secundário".

Entretanto, a origem gramatical é demasiado reduzida e insuficiente para compreender o tema, dada sua aplicabilidade e desdobramentos. O **princípio** da subsidiariedade, de acordo com Silva (2006), é relativo à organização social e política, indicativo da função da autoridade e seus limites para o exercício deste.

Antes de explorar o princípio da subsidiariedade em si, cabe destacar que será utilizado para fins desta análise, o conceito de **princípio** de Miguel Reale (1986, p. 60), o qual denota "verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade". O autor sustenta ainda que "certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários".

Para melhor compreensão desse princípio, Baracho (1997) afirma a necessidade de associá-lo à ideia suplementariedade, já que o poder público está de um lado, e os agentes privados, de outro, e ambos têm na sociedade mecanismo de completude. Além disso, de acordo

com Marcoccia (2013, p. 163), “a subsidiariedade, não deve ser interpretada como um princípio que propõe o estado mínimo e débil. Se assim fosse, estaria declinando na promoção do bem-estar e de toda presença ativa para orientar e articular as atividades humanas.”

De maneira convergente, temos que:

> subsidiariedade significa também ‘ajuda de cima para baixo’, coisa que, às vezes tendenciosamente se tende a ignorar. Essa ajuda do organismo social maior pode ser oferecida por duas razoes: ou porque os indivíduos e grupos menores fracassaram nas tarefas que lhes cabem, com ou sem culpa; ou por se tratar de tarefas que só uma organização social maior teria condições de dominar (HOFFNER, 1986, p. 36).

Desse modo, a sociedade, de acordo com o princípio da subsidiariedade, é plenamente capaz de tomar iniciativas e solucionar problemas coletivos, prevalecendo o “reconhecimento do primado da sociedade, em que prevalecem valores e objetivos sem a dependência incondicionada ao estado” (MARCOCCIA, 2013, p. 162).

Por outro lado, o Estado subsidiário reafirma seu papel pressupondo uma antropologia positiva da estrutura democrática e autonomia constitucional, bem como reafirma o valor da participação social, da livre associação, do empreendedorismo, da sociedade civil, sendo a pessoa o sujeito de desenvolvimento, livre e capaz.

Ainda seguindo os termos de Marcoccia (2013), o desenvolvimento da comunidade não mais está submetido ao Leviatã, de modo que “o desenvolvimento da comunidade – do país –, nasce na pessoa, chega à sociedade e às instituições e retorna à pessoa, restituindo-lhe espaços e instrumentos de iniciativa, tornando-as corresponsáveis pelo bem-comum e protagonistas do seu próprio destino” (MARCOCCIA, 2013, p. 160).

A sociedade civil encontra no Estado uma maneira de se consolidar e existir, executando demandas a fim de atuar na defesa da cidadania e afirmar e proteger direitos. Nesse sentido, encontra sua razão existencial no espaço “territorial nacional, quer dizer, sua composição e reprodução ocorrem mediante o exercício de um conjunto de direitos que a reconhece como esfera social e, ao mesmo tempo, garante a participação política dos seus atores” (FAZIO, 2016, p. 141).

Desta feita, os governos nacionais precisam lidar cada vez mais com demandas complexas, privatizando e/ou descentralizando funções (para entidades ou governos subnacionais). De acordo com Heclo (1978), é construída uma rede de organizações dentro e fora do Estado, em que acadêmicos, tecnocratas, ativistas e agentes econômicos – *issue*

networks – se organizam para formular decisões para determinados problemas de política pública.

Para Aristóteles, de acordo do Baracho (1997), a sociedade se constitui de indivíduos que se associam não por utilitarismo, mas a fim de alcançarem juntas, de maneira solidária, aquilo que não conseguiriam individualmente, como a riqueza ou a segurança. Porém, não são dessas incapacidades de que ele se ocupa, mas daquelas que dizem respeito ao aperfeiçoamento do ser humano. Por menor que seja uma sociedade, no momento em que a comunidade – ou indivíduo, isoladamente – alcança seus fins particulares, ela "se esmera", adquirindo a felicidade (MARCOCCIA, 2013).

A vontade pessoal de transformar dá origem à participação social na solução de problemas sociais, despertando a consciência em relação ao outro. Segundo Marcoccia (2013, p. 130), "o ser humano tem a vontade de fazer parte na conquista, de construir uma sociedade em que realmente possa viver inspirado pelos valores da igualdade de oportunidades, da justiça e da dignidade humana".

Para que essa participação seja efetiva, entretanto, é necessária a existência de uma sociedade livre, que garanta autonomia e liberdade individuais. Liberdade que também deve estar fundamentada na natureza social do homem, levando-o a se associar de forma espontânea para alcance daqueles objetivos que não conseguiria obter sozinho.

A vida social é um emaranhado de círculos que se movem, compostos de diversas intersecções, a saber: o círculo das livres e autônomas atividades sociais das pessoas, em sua vida econômica e cultural; o círculo da pessoa individual, rodeado pelo círculo da família e, finalmente, o círculo do Estado, proporcionando ordem, paz e justiça.

Partindo dessa perspectiva, Romem (1967) afirma ser a sociedade uma multidão de associações, famílias e pessoas, que, pela livre iniciativa, se ligam a fim de congregar interesses e cooperar economicamente e progredir socialmente, visando ao bem do todo, por meio de auxílio mútuo e cooperação efetiva. Na medida em que os participantes tomam em suas mãos a própria história, há um processo de intervenção ativa que influencia os rumos e processos do desenvolvimento, já que passam de meros espectadores a participantes ativos (MARCOCCIA, 2013).

No sentido de concordar com a "participação ativa" da sociedade, Fazio (2016, p. 141) argumenta que seu caráter ativo é uma característica de grande importância à execução de ações, "no sentido de que não se configura como esfera passiva e defensiva, fechada em seus

canais de comunicação, mas guarda em si o potencial para exercer influência sobre o Estado e o mercado".

Diante desse cenário, os direitos de solidariedade ou de terceira dimensão, embora imprescindíveis – como ocorre com os direitos individuais –, não são suficientes para a preservação da sociedade, bem como a plena realização humana (REMEDIO, 2016). A sua concretização se dá também por meio da fraternidade, na medida em que os diversos atores se unem na conquista da plena realização humana.

De acordo com Bobbio (1987), Gramsci é o primeiro escritor marxista a abordar a sociedade utilizando o conceito de sociedade civil[12]. De modo análogo ao conceito de Estado, que tem uma vasta tradição, esse conceito – derivado de Hegel –, é analisado por Bobbio, sustentando que

> em toda a tradição jusnaturalista, a expressão societas civilis, em vez de designar a sociedade pré-estatal, como irá ocorrer na tradição hegeliano-marxista, é sinônimo – segundo o uso latino – de sociedade política, ou seja, de estado: Locke usa indiferentemente um e outro termo. Em Rousseau, etat civil significa estado. Também kant, que- ao lado de fitche- é o autor mais próximo de Hegel, quando fala (nas idee zu einer all gemeinen geschichte in weltbuergerlicher asicht) da tendência irresistível que a natureza impõe ao homem no sentido da constituição do estado, chama essa meta suprema da natureza em relação a espécie humana de 'burgerliche gesellschaft' (BOBBIO 1987, p. 26).

Enquanto Hegel sustenta a ideia de que o Estado é o que dá significado à sociedade civil, Marx sustenta o contrário. É a sociedade que atribui significado ao Estado, por meio da luta de classes, uma vez que "o Estado não é um veiculo de racionalização do mundo e a burocracia, longe de ser a consumação da razão, é apenas uma perversão da sociedade pelo Estado e o instrumento utilizado pela classe dominante para servir a seus próprios interesses" (MULLER, 2018, p. 17).

De acordo com Fazio (2016, p. 140), na arena da sociedade civil "se concretizam os processos comunicativos, cooperativos e solidários, e dentro do qual estão inseridos inúmeros tipos de ação coletiva", na medida em que essas incorporam formas de associações, movimentos sociais e organizações não governamentais. Além disso, "os atores sociais projetam suas iniciativas a longas distâncias, para além das fronteiras nacionais". Nesse campo, encontram-se diversos atores, dentre as quais podem ser citadas as ONGs.

---

[12] Para Gramsci, a sociedade civil na Idade Média é a Igreja, "entendida enquanto aparelho próprio, isto é, não tinha uma organização cultural e intelectual própria, mas sentia como tal a organização eclesiástica universal". (BOBBIO, 1987, p.33)

Os estudos de Gohn (1998) apontam que a “onguização” (DAGNINO, 2002) tem sido alvo de estudos nas últimas décadas, especialmente, por causa do desenvolvimento da sociedade civil brasileira. Na história do país, as organizações não-governamentais se mostram como prestadoras de serviços ao Estado, que, na representação dos interesses da sociedade civil, surgiu entre as décadas de 1960 e 1970.

De acordo com Cruz (2015, p. 13), as ONGs funcionam como ferramenta de transmissão de “voz” no Brasil. Isso aconteceu, principalmente, na década de 1990, momento em que o aparato social passou as compreender como organismos que falam por setores sociais específicos, como as minorias sócio-políticas. Desse modo, a denominação **ONG** se consolidou em 1986.

Em 1991, ocorreu a fundação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG). De acordo com Gomes (2005), como um de seus primeiros compromissos, a entidade trabalhou na elaboração de um cadastro das ONGs no país, além de fomentar sua participação na ECO 92, e ainda fortalecer a cooperação entre elas e movimentos sociais.

Durante o governo Lula, o antagonismo da relação entre Estado e sociedade civil do passado dá lugar a um novo cenário, de ação conjunta, objetivando o aprofundamento democrático. Esse cenário se dá num contexto “em que o princípio de participação da sociedade se tornou central, como característica distintiva desse projeto subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos, os quais o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (ZELAYA, 2017, p. 85).

Dada a sua crescente importância histórica no papel da atividade da sociedade civil no país, elas recebem notável destaque ao influenciarem a formulação de políticas públicas, “evidenciando a existência de uma “cogestão” entre “Estado e ONGs”. De modo análogo, “na mesma medida em que as ONGs se destacam como sendo representativas de interesses, estas são consideradas como sendo espaços politicamente menos tradicionais”, por exemplo, Sindicatos e Partidos, que se afirmam, por excelência como instituições políticas (CRUZ, 2015, p. 14). Como produto desse processo, importa salientar o “deslocamento de significados e do entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil” (ZELAYA, 2017, p. 87).

Corrobora nesse sentido Dagnino (2002), ao considerar a transição de representatividade para o modo de competência que tem as ONGs:

> o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como 'representantes da sociedade civil', num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais 'dariam voz'. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses (DAGNINO, 2002, p. 204).

As entidades sem fins lucrativos, enquanto instituições desvinculadas da estrutura governamental, atuam de maneira conjunta com vários setores estatais ou por meio de parceria com prefeituras municipais ou governos locais (CRUZ, 2015, p. 16). Ao relacionar a atividade de atores estatais (órgãos burocráticos federais, conselhos estaduais e municipais, comitês) e não estatais (instituições da sociedade civil (ONGs, ACNUR, e instituições privadas e organizações religiosas, comunidade acadêmica) engajados na questão imigratória, desse modo, a construção de um diálogo ampliado sobre a questão dos imigrantes e dos refugiados se destaca como importante e possível, bem como os processos de integração no Brasil.

Sobre o alinhamento de atores estatais e não-estatais, Chimni (2001) sustenta um modelo dialógico de base institucionalizada, de modo a congregar os atores envolvidos com a questão dos refugiados. Isso implica um processo de diálogo contínuo e eficaz entre ACNUR, ONGs, Estados e academia. No modelo proposto por esse autor, enfoca-se a necessidade de os atores estatais serem repensados de modo a desagregar o Estado, contemplando diferentes esferas envolvidas na questão, as diversas entidades federadas (municipais e estaduais) e órgãos burocráticos

Isso é especialmente importante, visto que muitos são os desafios enfrentados pelos indivíduos que se veem forçados a deixar seu país, já que são rechaçados pela população local, dado que este vê suas prerrogativas e oportunidades ameaçadas por aquele que está chegando. Essa população vive em situação de vulnerabilidade e carência em se tratando de oportunidade, inclusão e acesso a políticas públicas que possibilitem a reconstrução de suas vidas em outro país.

Sendo assim, a integração local[13] há de ser pensada de maneira intersubjetiva, no que tange às vivências particulares dos indivíduos em sua interação com a sociedade de acolhida.

[13] O processo de integração diz-se da convivência com os membros da comunidade acolhedora, estabelecendo "relações com eles e comunicando-se em seu idioma; inserir-se no mercado de trabalho, nos sistemas de saúde, educação e assistência social; ter acesso à moradia; ser portador de e poder exercer direitos; não ser discriminado por sua origem, raça, religião ". (MOREIRA, 2015, p.85).

Esse processo assume um caráter dialético, em que não só o estrangeiro recém-chegado deve se adaptar à comunidade local, mas também esta deve se adaptar. Mais do que isso, a adaptação envolve a questão de tolerância e aceitação em relação ao outro, haja vista a bagagem de caráter cultural, linguístico e religioso que acompanham o migrante (MOREIRA, 2015, p. 85).

O relatório **Mapeando Obstáculos de Acesso a Direitos e Serviços por Migrantes, Apátridas e Refugiados no Brasil** (2015) demonstrou que vários são os obstáculos que impedem o acesso a direitos e serviços aos migrantes. Além disso, foi constatado que eles não conhecem as ações que visam a maximizar sua proteção no Brasil. Faltam ainda diretrizes centralizadas para seu atendimento e fica marcada à maciça violação de direitos humanos (JUBILUT *et al.*, 2018).

Nesse cenário, as organizações da sociedade civil, como as pastorais dos migrantes, associações religiosas e ONGs, para além das atividades relacionadas à participação em órgãos governamentais de deliberação coletiva, são fundamentais no acolhimento dos recentes fluxos de imigrantes para o Brasil (CLARO; FATUH, 2015). Também são essenciais no atendimento jurídico, social e assistencial prestado, principalmente, aos solicitantes de refúgio.

Ademais, enquanto ferramenta auxiliar na conjectura do processo democrático, essas organizações caracterizam um espaço de militância e moldam um desenho de defesa de interesses políticos "que atuam mobilizando não apenas o Judiciário, mas o 'direito' enquanto recurso simbólico e eficaz na determinação dos tratamento e questões públicas e sociais em nosso país" (CRUZ, 2015, p. 52).

Corrobora com a ideia em questão, de acordo com Lima Neto (2013, p. 61), que "se a primeira grande transformação no processo de formação do campo das ONGs no Brasil correspondeu ao processo de laicização religiosa da assistência social, a segunda grande transformação correspondeu ao processo de secularização da assistência social".

Como membro da sociedade civil, a Igreja se destaca como ator relevante na promoção dos direitos humanos dos migrantes. Adiante, analisaremos o percurso desta na defesa dos direitos humanos de migrantes e refugiados. Ao longo da história, a Igreja desenvolveu obras e fomentou diferentes reflexões sobre temas variados sobre o ser humano, dessa forma, a instituição será tratada sem se adentrar no mérito da religião.

1.2 A igreja e os direitos humanos: uma tradição na atuação da causa migratória

No Brasil, a Igreja Católica sempre se fez presente na política, uma vez que, seja por ser a religião hegemônica com inúmeras instituições e dioceses presentes no país, ou porque por meio de organismos, como no caso da Conferência Nacional dos Bispos, se faz bastante articulada.

As esferas religiosa e pública em colaboração, concretizam o "ideal de laicidade"[14], tendo o Brasil assinado acordo entre a República Brasileira e a Santa Sé. Apesar disso, as denominações religiosas têm papel fundamental na esfera pública, uma vez que atuam na promoção da dignidade humana e desenvolvem trabalhos assistenciais em favor dos menos afortunados.

Por causa desses fatores, tão somente, é analisada a tradição católica no atendimento aos imigrantes. Há de se destacar, entretanto, que outras religiões foram conquistando espaço ao longo da história, por exemplo, os pentecostais evangélicos, que, por meio da política partidária, se inseriram no cenário político, objetivando reconhecimento social (TAVARES, 2014).

Inúmeras são as teologias das migrações – as quais não serão objeto de estudos aqui – e as teorias das migrações no campo das Ciências Sociais que, por meio de diversas metodologias, em diversos contextos e realidades, projetam um vasto cenário ao fenômeno da mobilidade humana (LUSSI; TEPEDINO, 2012).

Os primeiros séculos do cristianismo compõem o legado da tradição da Igreja na defesa da vida e da dignidade humana, remetendo-se ao final do século XIX, momento em que convencionou-se a Doutrina Social da Igreja (DSI) (MARCOCCIA, 2013), que será alicerce para tecer o histórico da Igreja na promoção e na defesa dos Direitos Humanos, projetando-se na esfera política, e, então, adentrando na esfera social.

Uma vez que enfrentamos um período histórico em que o ser humano é subordinado ao tecnicismo, ao mercado ou à ciência, a Doutrina Social da Igreja retoma a importância de recordar que, antes dos projetos científicos, ideológicos e políticos, o indivíduo – sendo este dotado de direitos – tem primazia.

O conceito de DSI está relacionado ao conjunto de mensagens e escritos de cada papa (cartas, encíclicas, exortações, pronunciamentos, declarações) que compõem o pensamento do

[14] Diz-se da "distinção entre a esfera política e a religiosa" (DENZINGER, H.; HUNERMANN, 2007)

magistério católico a respeito da questão social (CNBB, 2014). Nesse sentido, a DSI é importante para esta pesquisa, visto que auxilia na construção da história da Igreja na causa social, engajamento que perpassa a causa migratória, por meio da fé – ou assistindo aos marginalizados e necessitados, dentre estes, os migrantes. Ela é um mecanismo clareador, interessante à medida que "carrega a perspectiva de ainda articular a sua compreensão dos mais diversos dinamismos, instancias e instituições sociais a partir da radical afirmação da dignidade da pessoa" (MARCOCCIA, 2013).

A categoria pela qual os seres humanos são designados "de uma maneira enfaticamente positiva não é o indivíduo como unidade exclusiva e fundamental do estado moderno, mas o indivíduo como membro de uma rede de ralações- isto é, o indivíduo enquanto pessoa ou gente" (MARCOCCIA, 2013, p. 60).

A questão migratória em si é tratada nas encíclicas ***Laborens Exercens*** (1981) e ***Redemptoris Missio*** (1990), pelo Papa João Paulo II, mas foi aprofundada pastoralmente em suas mensagens anuais do Dia Mundial dos Migrantes. Nessas ocasiões, ele tratou do tema "com a sensibilidade de um filho de povo migrante, os poloneses. Trata especialmente da presença de não cristãos em países de tradição cristã, necessitados de acolhida, de diálogo e de fraternidade" (BAGIO; SUSIN, 2012, p. 220).

Tratando-se de documentos, é importante ressaltar a Instrução do Pontifício Conselho da Pastoral para os Migrantes e Itinerantes, ***Erga Migrantes Caritas Christi***, de 14 de maio de 2004[15], sendo considerado o "*Vademecum* para uma Igreja que faz opção preferencial pelos migrantes", momento em que houve uma análise exaustiva do fenômeno migratório, chamado de "sinal dos tempos" (BAGIO; SUSIN, 2012, p. 220).

Ao inserir-se na realidade do mundo, cada religião se projeta de uma maneira, de modo que cada uma tenha seu *modus operandi*. Dessa forma, de acordo com Tavares (2014, p. 32), "não há religião que prescinda de normas, condutas e visões de mundo quanto à maneira de portar-se diante dos desafios".

Desde o seu surgimento, o cristianismo buscou a promoção da dignidade por meio de solidariedade e da caridade. Nesse sentido,

> a fundamentação central de toda a Doutrina Social da Igreja brota de um tripé que marca não apenas os escritos teológicos, mas que ajuda a fundamentar boa parte da literatura ocidental: Sagrada Escritura, particularmente os Evangelhos; a patrística e

[15] Antes de sua elaboração, foi realizado um levantamento junto às Igrejas locais para analisar a real situação de migrantes e refugiados de cada país, de modo a adequar a Igreja no que tange a solidariedade, formação evangelização, justiça, sensibilização e coordenação (BAGIO E SUSIN, 2012).

> os pensadores medievais. Disso depreende-se que a fonte primária de tudo aquilo que se promulga passa necessariamente por esse tríplice aspecto levando a uma compreensão apurada da 'ética' evangélica acerca das realidades terrestres (TAVARES, 2014, p. 33).

Na literatura, há um consenso sobre a importância da encíclica[16] **Das coisas Novas**, ***Rerum Novarum*** (RN), 1891, proferida pelo Papa Leão XIII (1878 a 1903), considerada o marco de um novo momento na história social da Igreja. É notável seu ineditismo no contexto, diante da distinção entre Igreja e Sociedade da Modernidade. Para trás, ficou o regime de cristandade, que abordava temas como proletariado, industrialização, socialismo etc.

Assim, a Igreja passou a se aventurar em temas antes não abordados. A necessidade de engajamento na transformação da sociedade adveio, sobretudo, do maior evento religioso do século XX: o concílio Vaticano II. Esse momento marcou a emergência de um contexto plural e secularizado, em que os leigos são encorajados a dialogarem com esse novo mundo, então emergente.

Ao analisarmos os principais documentos do Ensinamento Social da Igreja, de acordo com Brustolin (2007), é possível notar que há um fio condutor entre eles, em que a dignidade da pessoa humana é inegociável e que o bem comum é superior aos particulares. Quais sejam:

- *Rerum Novarum* (1891): discorreu sobre a questão social, a propriedade privada e os direitos que nascem do trabalho;
- *Quadragésimo Anno* (1931): reação às mudanças sociais e atualização da Doutrina Social da Igreja;
- *Mater et Magistra* (1961): nova situação política e social pós-II Guerra Mundial, atenção aos países subdesenvolvidos;
- *Pacem in Terris* (1963): ênfase nos direitos da pessoa humana;
- *Gaudium et Spes* (1965): demonstra nova atitude da Igreja perante o mundo e o homem de hoje;
- *Populorum Progressio* (1967): desenvolvimento integral dos povos. Ligação entre desenvolvimento e paz;
- *Octogésima Adveniens* (1971): destaca a importância da Doutrina Social da Igreja diante do marxismo, do socialismo e do liberalismo;

[16] De acordo com Camacho (1995), "esse tipo de documento, de caráter oficial, tem alcance universal, normalmente em razão tanto de seu conteúdo como de seus destinatários."

- *Laborem Exercens* (1981): acentua a importância do trabalho. O capital não deve ter a primazia nas relações sociais;
- *Sollicitudo Rei Socialis* (1987): novos desafios trazidos pelo desenvolvimento. Explanação dos conceitos: estrutura do pecado e solidariedade;
- *Centesimus Annus* (1991): elabora uma explicação que relaciona Estado, economia e cultura;
- *Caritas in Veritate* (2009): trata do desenvolvimento da sociedade a partir da justiça e bem comum.

Um novo método de abordagem também passou a ser empregado pela Igreja, que, durante muito tempo, utilizou o direito natural como norte, com base no método dedutivo e alicerce em documentos magisteriais. Portanto, a DSI assumiu o método indutivo, fato que representa a abertura ao diálogo e às contribuições das ciências humanas e dos leigos (PACOMO; MANCUSO, 2003).

De acordo com Brustolin (2007, p. 7), esse esforço se deu porque passou a ser identificado que "os problemas sociais não são estranhos à legítima preocupação da Igreja vista como instituição religiosa, justamente porque não se pode reduzir o fato religioso à esfera exclusivamente privada".

Nesse sentido, a raiz de uma política verdadeiramente humana passou a ser identificada na justiça e no serviço ao bem comum (Cf. GS, n. 73), de modo que "ao seguir esse itinerário estará à altura de seu papel na sociedade" (TAVARES, 2014, p. 57).

Alguns valores e princípios fundamentais – permanentes e universais – constituem a proposta social da igreja, sendo a espinha dorsal de sua propositura. Esses princípios possibilitam a análise do ser humano de maneira integral "em todas as dimensões, a fim de que possa realizar todas as duas potencialidades e contribuir para o bem comum e o progresso de toda a humanidade" (MARCOCCIA, 2017, p. 4).

Quando aplicados em uma ação social, o autor sustenta que os princípios da DSI estimulam a liberdade e o protagonismo, acarretando ganhos demasiado significativos não só para o desenvolvimento das pessoas das pessoas atendidas, como ganhos em nível comunitário. São eles:

1. Princípio da dignidade humana, que tem a dignidade transcendente como centralidade da pessoa;
2. Princípio de solidariedade, sendo esta a comunhão fraterna para o bem de todos;

3. Princípio de subsidiariedade, que visa a priorizar a participação dos vários grupos da sociedade, no intuito de dirimir seus próprios problemas e, ainda, que tudo que seja possível realizar por si só, deva ser incentivado e incrementado pelo Estado, restando a administração pública apenas o que a própria sociedade não for capaz de resolver, bem como a fiscalização das atividades sociais;

4. Princípio do bem comum, sendo este um fim em si, um bem de que todos devem tomar parte (MARCOCCIA, 2017).

O papel desempenhado pela Igreja por meio de algumas iniciativas pelo mundo foi – e continua sendo – preponderante no tocante à acolhida de imigrantes, de modo a garantir vida digna no novo território. Em alguns lugares, como nos Estados Unidos (EUA) e na África Oriental, seu papel se dá como mecanismo garantidor de direitos humanos, influenciando, inclusive, na política local, confrontando iniciativas do governo de impor barreiras à entrada de imigrantes.

Como exemplo desse esforço, uma das tradições éticas cristãs mais conhecidas e antigas relacionada à migração é o Movimento do Santuário, nos EUA. Este incorporou uma maneira única de ser igreja, criando espaços físicos para proteger e ajudar os migrantes (MEDINA, 2016, p. 74, tradução nossa).

Esse movimento surgiu na década de 1980, momento que coincide com uma fase importante para a relevância dos governos subnacionais no cenário internacional, principalmente nos sistemas federativos, de modo a desafiar as concepções tradicionais associadas à teoria realista das Relações Internacionais (BEVILACQUA, 2018).

Nesse cenário, o Movimento Santuário surgiu com o propósito de oferecer proteção aos refugiados vindos da América Central, reflexo do momento bélico que o continente enfrentava, especialmente Guatemala e El Salvador. Segundo Bevilacqua, ele "tornou-se expressão da procura por inserção e autonomia na condução de políticas, principalmente quando a forma com que o governo nacional as administra não expressa os interesses e valores dos governos subnacionais" (2018, p. 5).

Ao chegarem nas cidades de Tucson e Phoenix, as igrejas locais viram a necessidade de ajudar essas pessoas, uma vez que o Serviço de Imigração e Naturalização (INS) planejava devolvê-los a El Salvador, privando-os de solicitar asilo. Diante dessa situação, as congregações passaram a oferecer amparo aos que comprovassem sofrer perseguição em seus países de origem (MCDANIEL, 2017). Faz-se necessário salientar que, durante esse período, o governo dos Estados Unidos decidiu apoiar os governos vizinhos, indo contra a iniciativa das igrejas

que recepcionavam as pessoas que buscavam asilo, situação que refletiu na declaração dos "santuários"[17].

Em 24 de março de 1982, seis congregações no Arizona e na Califórnia dão início à construção de comunidades que apoiariam a causa migratória, dado o crescente número de refugiados procurando asilo (MCDANIEL, 2017). Ainda de acordo com Bevilacqua (2016, p. 6):

> além de terem a sua significância ampliada, as cidades-santuário começaram a ganhar grande projeção midiática a partir dos governos de George W. Bush e Barack Obama, devido às políticas desenvolvidas por esses. Principalmente durante a administração Obama (2009-2017), em que houve uma tentativa de reforma imigratória nos EUA e ocorreram números recorde de deportações, as cidades-santuário passaram a desafiar de forma mais recorrente a ICE (*Immigrationand Customs Enforcement*) e a própria forma de condução da política imigratória do governo federal.

Os principais exemplos de cidades-santuário atualmente são: Nova Iorque, Los Angeles e Chicago, contando com aproximadamente 1.150.000, 1.000.000 e 425.000 imigrantes ilegais cada, respectivamente (GRIFFITHANDVAUGHAN, 2019). Em um outro momento desse esforço, em janeiro de 2009, a Igreja, como instituição, junto a seis organizações católicas, conectou esforços para tornar a crise migratória entre México e EUA mais humana, justa e possível.

Dessa forma, se uniram nos dois lados: *The California Province of the Society of Jesus*, *Jesuit Refugee Service/USA*, *The Missionary Sisters of the Eucharist*, *The Mexican Province of the Society of Jesus*, *The Diocese of Tucson and the Diocese of Nogales*, momento em que fundou-se a *The Kino Border Initiative* (KBI), oferecendo assistência direta e acompanhamento, educação, pesquisa e advocacy (HAYER, 2016, p. 84, tradução nossa).

Num escopo macro, a iniciativa KBI se estende como "ponto de contato e transformação mútua", servindo não só de iniciativa âncora, mas de elemento de ligação e modelo às demais províncias da Califórnia, aos serviços jesuítas para refugiados, Irmãs Missionárias da Eucaristia, dentre outras (HAYER, 2016, p. 94, tradução nossa).

Na América Latina, fatores socioeconômicos combinados com intervenções militares despertaram a atenção de padres e teólogos que passaram a ser agentes sociais de mudança, que

[17]Atualmente, são os principais exemplos de cidades-santuário Nova Iorque, Los Angeles e Chicago, contando com aproximadamente 1.150.000, 1.000.000 e 425.000 imigrantes ilegais cada, respectivamente (GriffithandVaughan, 2018)

usam os símbolos eclesiológicos, teológicos e religiosos da Igreja (LOWY, 2006, p. 137- tradução nossa).

Esse momento deu início a um formato, desafiando os poderes religiosos, sociais e políticos existentes. A instituição passou a agenciar um espaço que está entre o partido político e a luta social, fortalecendo a agência de pessoas no cenário político social mais amplo. Como Michael Löwy diz: "um setor significativo da Igreja (tanto leigos quanto clero) na América Latina, mudou de posição na área de lutas sociais, por meio de recursos materiais e espirituais aos pobres na construção de uma nova sociedade" (LOWY, 2006, p. 137, tradução nossa).

Na África Oriental, a Igreja também apresentou mobilização na causa migratória. Desde a sua criação, a *Jesuit Refugee Service* (JRS)[18] atua em prol dos refugiados de modo a curar, ensinar e determinar seu próprio futuro (JRS, 2019, tradução nossa). A entidade acompanha e defende os direitos dos deslocados à força, independentemente de suas diferenças culturais, religiosas, etárias, econômicas ou de gênero (RWEZAURA, 2016 , p. 230, tradução nossa).

Muitos foram os eventos voltados ao fenômeno migratório que contribuíram para o crescimento do escopo de atuação da Igreja nessa causa. Posteriormente à tomada de consciência, em 1978, foi realizado o Congresso dos Organismos Católicos de Migração, a fim de discutir a conjuntura social referente as migrações forçadas (SPM, 2019).

Além disso, em 1980, a campanha da fraternidade foi organizada ao redor do lema "para onde vais?", chamando atenção para a situação do migrante, a fim de fomentar a consciência da necessidade de colaborar na construção de uma sociedade fraterna. Na sequência, em 1981, foi celebrada a primeira semana do migrante com o lema: "porque somos obrigados a sair de nossa terra", refletindo, então, em 1985, no nascimento do Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM).

A Igreja, como instituição, de acordo com Biney (2016, tradução nossa), pode ser vista de duas maneiras, uma vez que sua identidade e missão estão passando por mudanças consideráveis, reflexo do crescimento exponencial do cristianismo no Sul Global e seu decrescimento no Norte.

De acordo com Biney (2016, p. 249, tradução nossa), "com muitos cristãos provenientes de culturas não-ocidentais e o crescimento emergente do Cristianismo, crenças e práticas da igreja ocidental, que foram consideradas padrão já haviam sido objeto de escrutínio e até mesmo oposição", em alguns casos, necessitaram reavaliar o significado de ser Igreja.

[18] Em 2018, 680.000 pessoas foram atendidas, atuando em 56 países (não atua no Brasil).

Nesse sentido, o autor apresenta duas lentes para analisar esse processo:

1. A visão da Igreja como um sistema ecológico. O conceito de **ecologia religiosa** vem da Escola de Chicago, ao referir-se aos "padrões de relações, status e interação entre as organizações religiosas dentro de uma localidade". Por meio dessa metáfora, imagina-se a igreja como um organismo que é parte de um ecossistema inteiro, em que "existem diversos tipos de animais, plantas e outras formas de vida que estão ligados entre si em diferentes níveis e para diferentes fins", de modo cooperativo para manter a si e ao ecossistema. Assim é a igreja ou congregação em uma ecologia, entre muitas partes inter-relacionadas, estando ligada em "termos de localização geográfica, cultura, história, visão e redes para outras instituições religiosas, sociais, políticas, econômicas, e assim por diante.", de modo que as ações – ou não – de cada parte afeta a todos na ecologia (BINEY, 2016, p. 249, tradução nossa).

2. A igreja é como uma igreja em movimento. Entende-se por **movimento** tanto deslocamento, como capacidade de agir. A igreja tem se organizado há séculos como uma entidade territorial. Sendo assim, "a história do envolvimento da Igreja na conquista dos povos e as aquisições de terras e territórios desde os tempos de Constantino, o Grande, é bem conhecido". Seus laços, missão e identidades são moldados por seus países de origem – como Igreja Anglicana (*Church of England*), Igreja Ortodoxa Russa, Igreja Ortodoxa Etíope, Americano Batista. Enquanto denominações, sempre encontraram maneiras de fazer missão fora de seus países originários, fator refletido pela globalização e pelo transnacionalismo[19] (BINEY, 2016, p. 249, tradução nossa).

Dessa forma, muitos são os braços sociais das instituições religiosas, atuando em diversas áreas e focos, além disso, em diferentes países na promoção dos direitos humanos, em consonância com a dignidade humana. Nesse sentido, as instituições se organizam em frentes de atuação, de modo a formarem grupos de atuação específicos, por exemplo, a Pastoral dos migrantes.

Esta, por sua vez, é caracterizada por acolher e acompanhar os migrantes, dialogando com outras instituições. A mobilidade humana "expressa a catolicidade da Igreja", já que promove encontro, diálogos e enriquecimento mútuo, não só de diferenças, mas de culturas, de religiões (CANDATEN apud LUSSI, 2016).

[19] De acordo com Steven Vertovec, "transnacionalismo" refere-se às relações transfronteiriças, trocas, filiações e formações sociais que envolvem os Estados-nação." Essa dinâmica de trocas- de pessoas, bens e serviços- têm levado à crescente interconectividade entre os povos de diferentes partes do universo e implicam diretamente na Igreja e sua missão.

Ademais, esse fenômeno proporciona ecumenismo e o diálogo inter-religioso, uma vez que, com os migrantes, também migram espiritualidades, Igrejas, culturas, credos e religiões, fato que possibilita – e desafia – que povos e credos convivam de modo harmônico.

O ecumenismo desenvolvido a partir das migrações contemporâneas ressalta a necessidade da expansão da visão da Igreja, em virtude de haver migrantes pertencentes a diversas religiões, fomentando o espírito fraterno entre os povos. Esse encontro "provoca, questiona, mas também mostra alternativas na compreensão da vida, do mundo, do sagrado, do divino. Mais do que alternativas no sentido de optar por uma nova vida religiosa, são alternativas na expressão do dado plural da experiência de fé" (CANDATEN apud LUSSI, 2018, 129).

A articulação da Igreja em prol da dignidade humana se dá em diferentes locais do globo. Uma das diversas articulações, o Conselho Mundial de Igrejas (CMI), é uma associação de igrejas-membro, que representam, juntas, mais de meio bilhão de cristãos no mundo, se fazendo presente em todas as regiões, sendo o mais amplo e inclusivo movimento ecumênico moderno, cuja finalidade é a unidade dos cristãos.

A atuação do CMI se dá em várias áreas, desenvolvendo diversos projetos, dentre eles, envolvidos com a causa migratória, as diretrizes de **Direitos Humanos**, **Defesa dos Direitos dos Apátridas**; **Missão das Margens** e **Migração e Justiça Social**, atuando em: África, Ásia, Caraíbas, Europa, América Latina, Oriente Médio, América do Norte e Pacífico.

No âmbito da América Latina, o CMI é constituído por dois órgãos consultivos, o Conselho Latino-Americano de Igrejas (CLAI), fundado em 1983, e a Comissão Pentecostal Evangélica da América Latina (CEPLA), fundada em 1999, representado, no Brasil, pelo Conselho Nacional das Igrejas Cristãs no Brasil (CONIC), fundado em 1982, em Porto Alegre/RS.

Dentre seus objetivos, o CONIC visa a promover as relações ecumênicas entre as igrejas e o fortalecer o testemunho conjunto das igrejas-membro na defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, as igrejas-membro "vivenciam uma parceria de diálogo, de valorização da vida humana, de amizade fraterna e de convivência enquanto entidades que buscam um caminho comum" (CONIC 2019). Uma de suas frentes é o projeto **Imigrantes e Refugiados, desafios da Casa Comum** (CONIC 2019), que tem como objetivos:

- Sensibilizar igrejas e comunidades de fé para a situação das pessoas imigrantes e refugiadas, procurando ampliar a rede de acolhida;

- Criar espaços de escuta e diálogo com pessoas imigrantes e refugiadas, a fim de identificar as principais dificuldades enfrentadas por elas no Brasil;
- Aumentar a ação de incidência pública, com o objetivo de denunciar violações de direitos e propor estratégias para ampliar os mecanismos de proteção.

Nesse sentido, o Conselho tem como missão "atuar em favor da dignidade e dos direitos e deveres das pessoas, até como forma de fidelidade à mensagem evangélica" (CMI, 2019). Atualmente, possui sede em Brasília (DF), sendo composto pela Aliança de Batistas do Brasil, Igreja Católica Apostólica Romana, Igreja Episcopal Anglicana do Brasil, Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, Igreja Presbiteriana Unida e Igreja Sirian Ortodoxa de Antioquia.

A Igreja Católica se apresenta como maioria na América Latina, seguida de igrejas e grupos minoritários protestantes e evangélicos, igrejas pentecostais em crescimento e pequenas igrejas ortodoxas da diáspora. Foram estabelecidas por imigrantes, as igrejas ortodoxas, e algumas das igrejas protestantes e evangélicas. Determinadas denominações foram disseminadas por trabalho missionário estrangeiro (especialmente na América do Norte, trazendo o anglicanismo) (CMI, 2019).

A Igreja mostrou-se demasiado sensível à causa migratória, diante do contexto excludente refletido pela globalização, momento em que deu início a um trabalho sociopastoral com a Conferência Nacional Dos Bispos do Brasil (CNBB)[20] e a Conferência Episcopal Latino Americana (CELAM)[21], articulando e orientando as forças solidárias atuantes na causa migratória por meio das congregações religiosas e laicatos, dado os preceitos do então Concilio Vaticano II.

Junto à atuação de entidades religiosas, "há um claro processo de 'onguização' em curso avançado, pelo qual se assume um conjunto de práticas de planejamento, monitoramento e avaliação, que fazem penetrar no discurso religioso injunções e formas de raciocínio típicas das estratégias das ONGs" (BURITY, 2007, p. 43).

Salienta-se o fato de que, uma vez que essas instituições assumem certa "abertura ecumênica", não só em relação ao seu público-alvo, mas também no que tange às suas interlocuções, "em cujo caso, as afinidades são buscadas mais no nível da convergência de estratégias do que de identidades próprias" (BURITY, 2007, p. 44).

[20] Fundada em 1952.
[21] Fundado em 1955 pelo Papa Pio XII a pedido dos bispos da América Latina e do Caribe. (CMI, 2019)

Olhando para os agentes da governamentalidade, Zelaya (2017) e Jardim (2013) sustentam que, em parte, a ação de instituições religiosas reflete na importância de olhar o tema da questão migratória, uma vez que não só atuam na assistência aos imigrantes, como também avocam responsabilidades em espações de discussão e atuação referentes ao tema dos direitos humanos, da migração e do refúgio no Brasil.

Faz-se notório ainda perceber que essa atuação possibilita que se crie uma relação de confiança entre as entidades religiosas e imigrantes "não apenas por solucionar problemas cotidianos na sua inserção no Brasil, mas também pela mediação perante organismos de estado diversos", diante de órgãos governamentais e, sobretudo, perante a polícia federal (ZELAYA, 2017, p. 86).

Em sua pesquisa, Zelaya (2017) ressalta a importância da atuação de congregações religiosas, especialmente, a scalabriniana, como atores que, por meio de sua assistência, contribuem para o alcance de direitos jurídicos e dignidade do imigrante. Ao dialogar com organismos de instituições públicas, "o discurso hegemônico que recepciona a atenção aos movimentos sociais organizados ao longo de décadas pelas congregações religiosas assume novas declinações" (ZELAYA, 2017, p. 195).

O bem comum é meta a ser buscada tanto pela comunidade religiosa quanto pela política, na medida em que, ambas em colaboração, funcionam como mecanismo facilitador da vida social. Sendo assim, encontram-se entrelaçadas as esferas econômica, cultural, social e religiosa pela linha da política (TAVARES, 2014).

No que diz respeito aos scalabrinianos, desde a década de 1980, eles contribuíram na atuação em direção a alteração do Estatuto de Estrangeiro, "circunscrevendo suas ações ao âmbito legal, por outro lado, reatualizam a imagem do imigrante como um sujeito pobre, necessitado de assistência, reduzindo sua percepção a uma modalidade de imigração e não alcançando sua pluralidade de expressões" (ZELAYA, 2017, p. 194).

A relação entre Estado, Igreja e sociedade civil tem se estreitado, na medida em que o campo das políticas públicas – especialmente aquelas de cunho social – se caracteriza por um espaço de aproximação, redefinindo caminhos e estabelecendo relações entre ambos atores.

Por meio de ações solidárias, a Igreja e a sociedade civil estabelecem práticas que se tornam primordiais para garantir que os indivíduos deslocados tenham seus direitos garantidos. Essas ações incitam a iniciativa estatal, que acaba por respaldar as boas práticas, transformando-as em ferramentas e braços de atuação, transformando as boas práticas em ações-modelo, isto é, moldes para instituir política pública para imigrantes.

2 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: COMO SÃO (DES)COORDENADAS AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA IMIGRANTES

Este capítulo objetiva apresentar o múltiplo campo de análise em políticas públicas, que tem na Ciência Política seu alicerce, e articular com o estudo da política para imigrantes no Brasil. A bibliografia que se dedica aos estudos de política pública é demasiado numerosa e diversificada, motivo pelo qual não nos caberá usufruir de todas as lentes de observação, uma vez que são múltiplos recortes e inúmeras teorias, o que contribui para o enriquecimento e a interdisciplinaridade do exame.

A análise de políticas públicas não apresenta uma metodologia padrão, segundo Muller (2018). Assim, a literatura consultada se divide em trabalhos descritivos – que analisam o percurso e princípios orientadores das políticas e trabalhos de perspectiva normativa – que se ocupam do processo de articulação de propostas de ação sobre os problemas públicos. É possível encontrar, ainda, estudos que se prestem a analisar o desenvolvimento histórico das políticas públicas.

Temos, então, como reflexo, trabalhos que objetivam quase sempre explicar o fracasso ou sucesso da implementação de políticas públicas, da qual não nos ocuparemos. O capítulo analisará a fase de coordenação da política imigratória brasileira, em que se abrem as lacunas da política pública, além de identificar em qual etapa do ciclo encontra-se a falha da política pública para imigrantes e quem atua diante das falhas. A hipótese é a de que o processo decisório é restrito a um pequeno círculo de atores governamentais e há falta de articulação dos órgãos competentes.

É possível notar uma ausência de pesquisas que abordam a complexidade dos sistemas de políticas públicas em determinadas áreas, como educação, que deveria receber maior investimento governamental.

Algumas áreas relevantes na política pública também carecem de tratamento por parte das abordagens complexas, como inovação, biodiversidade, racismo, assistência social, entre outras (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015, p. 307). Dessa maneira, não encontraram resultados após a busca, tratando de ciência política, como eleições, plataformas políticas etc.

E ainda, “não só não há caso de política pública explicitamente utilizando estas abordagens, como mesmo na área acadêmica ainda há muito pouco a ser feito. Claramente a adoção ainda está na parte horizontal da curva de difusão” (FURTADO; SAKOWSKI; TÓVOLLI, 2015, p. 307).

Apresentaremos algumas lentes de análise e as divisões mais utilizadas pelos autores da literatura pertinente, para que possamos, posteriormente, estabelecer um estudo das políticas públicas no Brasil e sua aplicação no escopo da atual política imigratória brasileira, dialogando com as teorias apresentadas.

Quando dos estudos sobre políticas públicas, não somente a Ciência Política é fonte contributiva, mas também a Economia, a Sociologia, a Administração Pública, o Direito e a Psicologia Organizacional, o que confere a esta análise um caráter interdisciplinar. Pelas palavras de Parsons (2007, p. 31, tradução nossa), as disciplinas necessárias para compreender as políticas públicas atravessam os velhos limites acadêmicos.

Seguindo o viés analítico de Parsons (2007), faz-se necessário previamente nos atentarmos a definir o **público**[22], dado que as **políticas**[23] se ocupam do que, justamente, é público. Sem esgotar o estudo do embate público x privado, partimos do pressuposto de Arendt (1999), quando analisa o "fazer política"[24].

Remetendo-se à pólis grega até a atualidade, Arendt acredita ter perdido o sentido de se "fazer política" no momento da destruição da ideia de pólis, já que questiona o sentido antagônico entre liberdade e política no pós-II Guerra Mundial, sustentando que "talvez, desde a Antiguidade – para a qual política e liberdade eram idênticas – as coisas tenham mudado tanto que, nas condições modernas, precisam ser distinguidas por completo uma da outra" (1999, p. 39).

Os limites da liberdade do "fazer política" são questionados por Arendt, uma vez que:

> [...] sob condições especificamente modernas, surge a pergunta se política e liberdade são compatíveis entre si, se a liberdade não começa apenas onde cessa a política, de modo a não existir mais liberdade onde a coisa política encontra seu fim e seu limite em parte alguma (ARENDT, 1999, p. 39).

A política, para Arendt, de acordo com Felicio (2000, p. 47) representa "aquele campo de comunicação e de interação que assegura, no âmbito de uma comunidade, mediante a criatividade da ação, o poder do agir conjunto e resulta da condição humana da pluralidade",

---

[22] Sobre a liberdade da esfera pública e do fazer política, para Arendt, "livre agir é agir em público, e público é o espaço original do político" (ARENDT, 1999, p.11)

[23] "Arendt observa que, tanto os gregos quanto os romanos, tinham a clara noção de que a política apenas existia quando os homens, por decisões livres se fazem responsáveis pelos assuntos comuns" (SILVA, 2009, p.15)

[24] A liberdade no "agir" dos homens uns com os outros era o que dava sentido ao "fazer política". Para a autora, perdeu-se o sentido ao longo da História. Segundo Arendt, quando no contexto de desigualdade da Grécia Antiga, se a existência da Humanidade carecia da política, de fato, então seu sentido transformou-se em falta de sentido. (ARENDT, 1999).

sendo a esfera pública representada pela pluralidade, e ainda, “identificada com o que é comum”.

As sociedades ocidentais passaram por diversas transformações entre os séculos XVI e XIX. De acordo com Muller (2018, p. 13), essas transformações caminharam para o surgimento do que se denomina **políticas públicas**, definindo-as como “o modo de governo das sociedades complexas”. Sendo assim,

> enquanto as sociedades tradicionais repousam numa lógica territorial e comunitária, as sociedades que emergem no fim do Antigo Regime são sociedades fundadas no individuo e no setor. É esta passagem para uma sociedade marcada pela complexidade das estruturas e das relações sociais que explica o nascimento das políticas públicas.

De acordo com Muller e Surel (2002), política pública se define pelo processo por meio do qual as ações públicas são planejadas e implementadas. A fronteira entre Estado e sociedade é envolvida por uma dinâmica entre atores públicos e privados, que nos leva a refletir não só sobre a legitimidade e o lugar do Estado, mas também a compreender a lógica intrínseca da intervenção deste sobre a sociedade.

Nesse sentido, abordaremos o tema em questão tendo como principais lentes de análise a abordagem cognitiva das políticas públicas sob a ótica de Pierre Muller (2018) e Muller e Surel (2002), partindo da hipótese de que a ação pública no Estado Moderno é reflexo do processo de construção social da realidade, onde, em determinado momento histórico, deu-se um dinâmico processo de práticas sociais.

Ademais, somamos à análise os pressupostos de Souza (2018), que aponta a coordenação de políticas públicas como preponderante para solucionar problemas e enfrentar desafios entre organizações e atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas.

2.1 A fase de coordenação como principal lacuna de política pública

As análises de políticas públicas buscam produzir soluções cada vez melhores, com objetivo de compreender os problemas a fundo. Sendo assim, a necessidade de desenvolver melhorias nos procedimentos políticos administrativos está ligada ao campo de estudos de implementação de políticas públicas (MAJONE; QUADE apud LIMA; D´ASCENZI, 2013).

A ruptura do pensamento weberiano apresenta o Estado não mais trabalhando a serviço do Príncipe – modo como o marxismo ortodoxo via no estado uma ferramenta a serviço da classe dirigente (MULLER; SUREL, 2002).

Em todos os casos, o objetivo das políticas públicas é

> gerenciar os desequilíbrios provenientes da setorização e, por consequência, da complexidade das sociedades modernas. Cada setor, de fato, estabelece seus objetivos setoriais como fins últimos [...]. Resultado da divisão do trabalho, os diferentes conjuntos setoriais são, ao mesmo tempo, dependentes uns dos outros e antagonistas na obtenção de recursos escassos. Assim como a sociedade tradicional viu-se ameaçada pela dispersão, a sociedade setorial está ameaçada pela *desintegração* se ela não identificar em si mesma os meios de gerir os antagonismos intersetoriais. *Esses meios são as políticas públicas* (MULLER, 2018, p. 15).

A área da política pública contou com 4 grandes fundadores: Lasswell, Simon, Lindblom e Easton. A introdução da expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi introduzida por Laswell, em 1936, no intuito de promover o diálogo entre conhecimento científico e acadêmico e fomentar o debate entre diversos grupos. Por sua vez, Easton, em 1965, define **política pública** como um sistema que congrega fatores como ambiente, formulação e resultados (SOUZA, 2018).

A expressão *policy makers* (decisores públicos) é introduzida em 1957, por Simon. Lindblom então questiona o racionalismo enfatizado por Laswell, ao passo que Simon sugere congregar diferentes variáveis ao formular e analisar políticas públicas, “tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio” (SOUZA, 2018, p. 24).

Como abordagem inicial, então, os autores identificam duas perspectivas de análise: a abordagem estatal e a abordagem pluralista, diferenciando-se entre si pelo modo oposto de hierarquia e estrutura entre Estado e sociedade.

A abordagem estatal tem como principal fonte a filosofia alemã e o marxismo-leninismo, até o momento em que passam a utilizar um viés sociológico com Emile Durkheim e Max Weber.

Utilizando os pressupostos de Weber, temos que o Estado é “uma empresa política de caráter institucional, logo que, e na medida em que sua direção administrativa reivindica com sucesso, na aplicação dos regulamentos, o monopólio da força física legítima” (WEBER, 1971, p. 57).

Nesse sentido, a abordagem em questão tem o Estado como previdência universal, em que há a realização da sociedade civil em sua unidade[25] . Sem Estado, não há sociedade.

Por outro lado, Muller (2018, p. 16) sustenta que "as sociedades modernas se tornaram sociedades auto-referenciais, o que significa que deverão identificar nelas mesmas o sentido de sua ação sobre elas próprias".

A abordagem pluralista tem como principal fonte os trabalhos americanos[26], com foco de análise nos processos de decisão (DAHL, 1961), os quais se organizam no plano das ideias, em que o Estado é o resultado de processos sociais irredutíveis.

Desse modo, o Estado se constitui na dinâmica relação estabelecida por grupos livremente formados, sendo a política o resultado das várias pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos (MULLER; SUREL, 2002).

Sob a ótica de Souza (2018, p. 20), faz-se necessário que as teorias analíticas de formulação de políticas públicas em países democráticos sejam divididas em teorias de alcance meso e macro, "que nos ajudem a explicar como, por quem, para quê e para quem as políticas públicas são formuladas e, a partir daí, como é coordenado o processo de sua formulação".

Acreditando na incapacidade das macroteorias – o pluralismo, o elitismo e o marxismo – de explicar sobre o Estado e, consequentemente, sobre quem decide, Souza (2018, p. 20) enfatiza a importância do processo decisório, dados os múltiplos atores e organizações com poder de voz, voto e veto, bem como negociação e barganha.

> Se algumas das macroteorias citadas podem nos explicar quem está em posição de decidir, elas nos ajudam pouco a entender como é coordenado o processo decisório quando uma miríade de atores e organizações tem poder e legitimidade para participar do jogo decisório ou do jogo de poder. Portanto, é preciso simplificar os pressupostos para entender o processo decisório e a coordenação desse processo, isto é, desenvolver teorias ou nelas se basear.

Diante da necessidade de simplificá-las, a autora identifica palavras-chave nas principais molduras teóricas[27], a fim de explicar o processo decisório e estabelecer o modo como se coordenam as políticas.

---

[25] Pressuposto de Hegel, em que a sociedade civil possui múltiplos interesses, os quais transcendem a ação do Estado.

[26] Os estudos sobre políticas públicas nos EUA partem do mundo acadêmico, deixando de estabelecer relação com as bases teóricas acerca do papel do Estado. Os estudos europeus tem suas bases no papel do Estado, tendo o governo papel de protagonista na criação de políticas públicas. (SOUZA, 2006)

27 Elinor Ostrom (1999) separa molduras teóricas, teorias e modelos, uma vez que uma moldura teórica auxilia na identificação dos elementos e relações entre eles. Molduras objetivam organizar um diagnóstico e fornecer um rol de variáveis que devem ser usadas na análise. Nas palavras de Souza (2018), "teorias especificam que elementos

Quadro 4 - Simplificação de palavras-chave

PALAVRA-CHAVE	**MOLDURA TEÓRICA**
ESCOLHA RACIONAL	regras institucionais alteram o comportamento do indivíduo racional (autointeressado). (OLSON, 1965)
MÚLTIPLAS CORRENTES	três correntes de atores e processos – problema, política pública e política –, empreendedores e janela de oportunidade (KINGDON, 1984).
EQUILÍBRIO INTERROMPIDO	mudanças incrementais interrompidas por mudanças profundas (*policy image*) (BAUMGARTNER; JONES, 1993)
COALIZÃO DE DEFESA	atores de diferentes instituições – subsistemas – que partilham crenças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Fonte: Adaptado de Souza (2002).

Quanto às teorias de mesoalcance, de acordo com Parsons (2007, p. 115, tradução nossa), refere-se à maneira com que se definem os problemas e as agendas de políticas públicas. Nesse nível de análise, o foco das políticas públicas se volta para o modo como são delineados os problemas, e como podem vir ou não a se tornarem um tema-problema, na agenda de política pública (PARSONS, 2007, tradução nossa).

Nesse sentindo, Parsons (1997) define seis abordagens:

Quadro 5 - Definição das políticas públicas de acordo com Parsons

ABORDAGEM	**REPRESENTANTES**	**LENTE DE ANÁLISE**
PLURALISTA E ELITISTA	Dahl (1961), Lindblon (1977), Bachrach e Baratz (1970)	Foco no poder e sua distribuição entre grupos, lobbies e elites, e em como elas influenciam o processo decisório.

da moldura são particularmente relevantes para certos tipos de pergunta de pesquisa e para construir hipóteses testáveis. Modelos tratam de premissas precisas sobre um número limitado de parâmetros e variáveis.”

NEOMARXISTA	Miliband (1982), O´Connor (1973), Poulantzas (1978) e Offe (1985)	Aplicar a teoria marxista para explicar o processo decisório nas sociedades capitalistas.
INSTITUCIONALISTA	Skocpol (1985), Hall (1986), Weaver e Rockman (1993)	Decisões são condicionadas por regras.
ABORDAGEM DOS ESTÁGIOS DA POLÍTICA	Laswell (1958), Simon (1957) e Easton (1965)	O processo decisório é composto por uma série de estágios ou sequencias, iniciando com a definição da agenda.
ABORDAGEM DOS SUBSISTEMAS	Heclo (1978), Rhodes (1990), Baumgartner e Jones (1993), Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Incorpora novos atores e organizações, tais como redes, comunidades e subsistemas.
ABORDAGEM DO DISCURSO	Foucault e Habermas	Analisa o processo decisório em termos de linguagem e comunicação.

Fonte: Adaptado de Parsons (1997).

A necessidade de alicerçar o entendimento da formulação de políticas públicas em teorias de meso e macro alcance se dá por auxiliar-nos no entendimento de por quem, como, para quem e para que são formuladas as políticas públicas e como esse processo é coordenado até a formulação.

No Brasil e no exterior, as teorias de meso alcance mais testadas são equilíbrio interrompido; definição de agenda (múltiplas correntes); redes sociais e coalizão de defesa. Das teorias de macro alcance, se aproximam mais de hipóteses testáveis as teorias institucionalistas, pois pressupõem que “instituições definem regras que são utilizadas pelos indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se

estrutura a informação, quais ações podem ser tomadas e em que sequencia", e ainda, "de que maneira as ações individuais são incorporadas e modificadas em ações coletivas, transformando-se em políticas públicas" (SOUZA, 2018, p. 22)

De acordo com Souza (2016a), ao delinear molduras teóricas de meso ou macroalcance, a pergunta a ser respondida por qualquer pesquisa como elemento essencial, faz-se preponderante.

As teorias macro respondem pelas questões motivadas pela análise das instituições do Estado ou dos indivíduos como foco de investigação. Por sua vez, as teorias de meso alcance respondem pelas questões motivadas pelas análises que tem como centro a própria política pública.

Diante da diversidade de definições, a complexidade envolvida na formulação e implementação de políticas publica acaba por tornar-se invisível, assim como a dimensão da coordenação de políticas públicas e suas fases, ainda pouco exploradas pela literatura (SOUZA, 2018).

Independentemente da definição adotada para conceituar política pública, a coordenação se insere no seu desenho, não só no que tange à maneira como são coordenados os atores na fase decisória, mas também no que diz respeito ao modo como será coordenada na fase de implementação (SOUZA, 2018).

Dentre as diversas fases que compõem uma política pública, a coordenação está inserida em nível de análise intermediário. Esse nível, no entanto, é condicionado tanto pelas definições como pela identificação das dimensões que influenciam os processos decisórios sobre políticas públicas (SOUZA, 2018, p. 15). A própria literatura reconhece os percalços de coordenação e coerência das políticas governamentais.

Ademais, "muitos programas governamentais são contraditórios e outros podem ter lacunas que deixam de prover serviços aos quais os cidadãos têm direito" (SOUZA, 2018, p. 15). O mantra que rege a reforma de políticas públicas é sugestivo: "precisamos de mais coordenação" (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. 133 apud SOUZA, 2018).

Na perspectiva da política pública, a coordenação se divide em dois momentos: formulação e implementação. Como sustenta Souza (2018, p. 16):

> o número de atores e de instituições com poderes de aprovação ou de veto é significativo, especialmente em sociedades democráticas e complexas, e onde os conflitos distributivos ainda não foram minimamente equacionados. Se os conflitos no momento da decisão de uma política pública podem ser mais intensos e requerer

> mecanismos de coordenação mais complexos, a coordenação também faz parte do momento da implementação da política.
> A coordenação de políticas públicas também é requerida entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis de governo (coordenação vertical). No sentido da coordenação, esses atores e essas agências jogam papéis diferentes nas distintas fases da mesma política pública.

Ainda conforme Souza (2018), a coordenação é maneira eficiente de contenção de recursos e provimento de serviços, uma vez que "essa demanda tem implicações políticas, porque os beneficiários de uma política, embora com problemas de coordenação, demandam que ela permaneça" (SOUZA, 2018, p. 18).

A inclusão de minorias beneficiárias por políticas públicas também tem demandado maior coordenação (indígenas, idosos, deficientes, imigrantes), uma vez que "políticas dirigidas a esses grupos atravessam e/ ou complementam outras. Em outras palavras, na agenda dos governos" (SOUZA, 2018, p. 18).

A dimensão política se faz demasiado cara, à medida que "a legitimidade e o poder necessários para gerar a coordenação estão nas lideranças e nos atores políticos e não nos administradores" (BOUCKAERT, 2010), podendo ser abordada como questão administrativa ou política.

Baseando a coordenação no viés das ciências humanas, esta é passível de assumir 3 modalidades (SOUZA, 2018): como mercado, que já é instrumento de coordenação por si, "a virtude do mercado é sua capacidade de coordenar decisões independentes de consumidores e produtores. A lógica seria também aplicada ao setor público, caso suas atividades possam ser precificadas", como agências independentes semi-públicas, associadas com as organizações sociais no Brasil.

Como hierarquia, deve sujeição a uma instância superior. Como Redes, caracterizam-se pela relação horizontal e pela falta de hierarquia estabelecida com os demais participantes (SOUZA, 2018, p. 18).

Após a redemocratização, a coordenação de políticas públicas no Brasil foi construída pelos *policymakers* (especialistas, burocratas, especialistas, grupos de interesse etc.) sob um sistema sofisticado de coordenação e cooperação,

> capazes de lidar com a complexidade de articular as inúmeras instâncias e atores envolvidos no jogo do poder da coordenação das políticas públicas. Como em todo sistema complexo, problemas existem, mas a capacidade resolutiva do sistema político brasileiro foi, até o momento, eficaz no desenho de formas e mecanismos de coordenação, que colocaram em prática políticas públicas inovadoras e complexas,

> mudando o quadro de fragmentação das políticas legado principalmente pelo regime militar. Isso foi feito por meio de incentivos seletivos, no caso da coordenação vertical, e de uma instância do Poder Executivo federal que recebe dos presidentes a delegação de promover a coordenação horizontal. No entanto, a análise da coordenação de políticas públicas mostra que a coordenação e a cooperação dependem de jogos políticos, seja de persuasão seja de barganha; bem como dependem de iniciativa do Governo Federal, seguindo uma tendência [...] de fortalecer os governos centrais e de recuperar o papel da política e dos políticos (SOUZA, 2018, p. 66).

Ao enfatizar que uma política é uma "categoria analítica", Broom e Jones (1970) afirmam que a análise de políticas públicas é não só resultado do trabalho de construção do seu objeto pelo pesquisador, mas também resultado da ação dos atores políticos.

Na definição de Howlett e Ramesh (1993, p. 6) políticas públicas "são decisões tomadas pelo governo quando ele define uma meta e o conjunto dos meios para atingir seus objetivos".

O grau de participação dos atores no processo de elaboração e implementação está relacionado ao alcance dos resultados de uma política pública. Dessa forma, justifica-se a divisão das abordagens hegemônicas em abordagens acerca do processo de formulação – sendo as normas que as estruturam destacadas como variáveis – e abordagens focadas nos elementos dos contextos das ações implementadas pelas políticas – tendo como variáveis as burocracias implementadoras e as condições dos espaços locais (MULLER; SUREL, 2002).

No que concerne à burocracia, Muller (2018, p. 17) afirma que sua definição não recebeu conotação negativa desde sempre. Dessa forma, "quando Hegel evoca o desenvolvimento do Estado burocrático, ele vê a concretização da "razão da história': somente o Estado, guardião do de uma espécie de 'previdência universal' que transcende os interesses particulares, é capaz de se elevar ao nível do interesse geral".

Nas palavras de Muller e Surel (2002), ao abordar problemas de difícil interpretação e identificação, uma política é um núcleo de pesquisa e uma edificação social, à medida que se tem como desafio a formulação de uma análise sistemática da ação pública, de modo que avance os limites da abordagem sequencial.

Na tentativa de avançar os limites, Muller e Surel (2002) sugerem elementos que permitam especificar a noção de política pública. É possível agruparmos esses elementos em 3 espaços: 1. política pública como um "quadro normativo de ação"; 2. política pública como combinação de elementos de "força pública e de competência [expertise]"; 3. política pública como mecanismo de "ordem local."

Ao descrever o ponto 1, os autores salientam que, inicialmente, a definição de políticas públicas seria a fração "visível da política" de um conjunto de medidas concretas. Essa fração

pode ser composta por recursos intelectuais – representada pela competência em mobilizar dos atores; por recursos reguladores – os tomadores de decisão têm na elaboração de uma nova regulamentação um recurso; por recursos financeiros – créditos atribuídos aos ministérios.

Não somente, as políticas públicas também são constituídas de "produtos-outputs" reguladores (normativos), financeiros, físicos. Nesse aspecto, questionam a dinâmica de fatores e atores envolvidos nesse conjunto constitutivo, uma vez que há múltiplos atores pertencentes a diferentes organizações, intervindo em diferentes níveis.

O ponto 2 trata de identificar os elementos específicos dos quais o Estado se fundamente em suas ações, sendo elementos de alocação de recursos ou de decisão, de natureza mais ou menos **coercitiva e autoritária**[28].

O ponto 3 enxerga a política pública como um mecanismo de "ordem local", já que funciona como "espaço de relações interorganizacionais", e que harmoniza e assegura a articulação dos conflitos entre os interessados (MULLER; SUREL, 2002).

Por outro lado, o campo das políticas públicas é demasiado heterogêneo e envolve diferentes ambientes institucionais, em que muitos protagonistas estabelecem ligações a fim de unir esforços para estabelecer fronteira em torno de um problema coletivo, do qual envolve os atores, as regras e as decisões em uma "rede de relações" (CAPELLA, 2006).

As análises em política pública, em suas múltiplas vertentes teóricas, compartilham aspectos-chave: são resultado de decisões "presas ao governo", já que toda e qualquer ação está dentro da esfera de governo. E assim, dentro dessa esfera, a política e seus processos estão em ação, por meio de atores, regras, ferramentas, interações e tomada de decisão (ZEIFERT; STURZA, 2019, tradução nossa).

De modo complementar, Muller (2018, p. 28) afirma que "em uma sociedade, todo problema é susceptível de se tornar político. A questão é saber por meio de quais mecanismos".

A adoção de uma política determina-se pela percepção dos problemas. Ou seja, "um problema político é, necessariamente, uma construção social cuja configuração dependerá de múltiplos fatores próprios à sociedade e ao sistema político relacionado" (MULLER, 2018, p. 29). Compreender os recursos, interesses e percepções dos *stakeholders*, de acordo com Souza, (2018) também contribui demasiadamente para se ter uma coordenação eficaz.

---

[28] Tem-se aqui a ideia de Estado como detentor de um monopólio da violência física legítima, concebida por Weber. Esse caráter se apresenta de maneira mais sutil em se tratando de políticas redistributivas (em que a ação governamental tende a constituir *detentores de direito*, estabelecendo critérios de renda para que se obtenha uma ajuda social) (MULLER E SUREL, 2002).

Quando um governo identifica um “problema público” em que se faça necessário agir, é necessário que se decida qual atitude tomar e que ingresse no processo de formulação da política. A proposta, para satisfazer uma exigência, a fim de atender uma necessidade da sociedade, caracteriza a formulação da política pública (ZEIFERT; STURZA, 2019, tradução nossa).

Cada vez mais, de acordo com Muller (2018, p. 32), “as sociedades modernas definirão a extensão e o alcance dos problemas que se lhe apresentam, assim, como a natureza dos instrumentos que utilizam para resolvê-los”. Concluindo que “as políticas públicas são o lugar onde as sociedades definem sua relação com o mundo e consigo mesmas”.

Por outro lado, numa perspectiva divergente, Waschkuhn (1994) pressupõe que as instituições determinam posição de poder abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual, eliminam possibilidades de ações, e não apenas satisfazem as necessidades humanas. A institucionalização “implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo” (O’DONINELL, 1991, p. 30).

A participação popular, de acordo com Bobbio (1987), juntamente com a liberdade de dissenso e o controle social constituem os 3 pilares fundamentais pelos quais deve-se instituir qualquer projeto de democracia. Desse modo, a sociedade civil tem reivindicado a participação de cidadãos nas decisões políticas, o que introduz novos mecanismos democráticos de participação popular, ao formular, executar e fiscalizar políticas públicas.

Desde a previsão na CF/88 , em seu artigo 1º, parágrafo único, de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”, restou consagrado que: I) a democracia indireta ou participativa (exercício do poder por meio de “representantes eleitos”) e (II) o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia (poder exercido “diretamente”), de modo que, segundo o governo brasileiro, diversas formas e instâncias de participação social em todos os níveis da Federação se articularam a fim atuar nas arenas públicas, fomentando o encontro entre sociedade e Estado (CLARO; FAUTH, 2015).

A participação da sociedade é requerida no momento de formulação, bem como no processo de implementação, no caso do Brasil. Essa participação se dá por meio de inserção participativa em instâncias de âmbito local, estadual e nacional (SOUZA, 2018).

Dentre as abordagens predominantes, tratando-se da implementação de políticas públicas, destacam-se a abordagem focada na análise do processo de formulação – em que as

variáveis destacadas referem-se às normas que as estruturam, e a abordagem focada nos elementos do contexto da ação das quais a política será implementada – em que as variáveis destacadas referem-se às condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras (SOUZA, 2002). Temos o quadro analítico 6.

Quadro 6 - Focos de diferenciação de implementação de política pública

	Processo de formulação	**Elementos do contexto da ação**
VARIÁVEIS	Normas Estruturais.	Condições dos espaços e burocracias implementadoras.
CARACTERÍSTICA	Sequencial; sequência de etapas diferentes guiadas por diferentes lógicas (MULLER; SUREL, 2002).	Diretrizes explícitas; a determinação das responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados garantem êxito na implementação (ELMORE, 1996).

Fonte: Adaptado de Souza (2002).

Essa interação entre atores (grupos de interesses, servidores públicos, representantes locais de governo, acadêmicos, pesquisadores, entre outros) numa determinada área da política pública, originando redes de interação (BRASIL; CAPELLA, 2014) é o conceito do que John Freeman (1955) desenvolveu como modelo de abordagem de coordenação de políticas públicas, o modelo de subsistemas.

Entretanto, a abordagem de subsistemas, tendo o modelo de coalizões de defesa como caixa utilizada para enquadrar a política imigratória, se mostra inadequada, já que a sociedade civil não aparece como integrante do subsistema. De acordo com Brasil e Capella (2014), a análise por esse viés funciona nos modelos europeus e americanos de produção de políticas públicas, sobretudo, com políticas setoriais (saúde, transporte).

Em muitas partes do mundo, diversas classes populares e grupos sociais oprimidos e vulneráveis promovem meios de democracia participativa, alicerçadas na efetiva participação da sociedade civil, atuando de modo a combater desigualdades sociais, o racismo, a xenofobia, o sexismo, o colonialismo, a degradação ambiental.

Essa interatividade entre democracia participativa e representativa reflete no fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional, de modo que há um respaldo dos setores interessados na ampliação da cidadania (CLARO; FAUTH, 2015).

O exercício democrático direto e participativo – uma das formas de exercício da democracia consagradas na CF/88 – de maneira complementar à democracia representativa de

participação indireta nas decisões políticas, deu ensejo ao chamado “sistema descentralizado e participativo”. Segundo Moroni (2006, p. 5),

> os sistemas descentralizados e participativos são espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não governamentais responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado.

Criado formalmente pelo Brasil, por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) objetiva “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014a). Para fins da PNPS, são utilizadas as definições trazidas no quadro 7.

Quadro 7 - Algumas definições de acordo com o PNPS

Termo	Definição	Base Jurídica
Sociedade Civil	"O cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações."	Artigo 2º, I, do Decreto nº 8.243/2014
Conselho de Políticas Públicas	"Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas."	Artigo 2º, II, do Decreto nº 8.243/2014
Comissão de Políticas Públicas	"Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades."	Artigo 2º, III, do Decreto nº 8.243/2014
Conferência Nacional	"Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado."	Artigo 2º, IV, do Decreto nº 8.243/2014
Ouvidoria Pública Federal	"Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública."	Artigo 2º, V, do Decreto nº 8.243/2014

Mesa de Diálogo	"Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais."	Artigo 2º, VI, do Decreto nº 8.243/2014
Fórum Interconselhos	"Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade."	Artigo 2º, VII, do Decreto nº 8.243/2014
Audiência Pública	"Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais."	Artigo 2º, VIII, do Decreto nº 8.243/2014
Consulta Pública	"Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação."	Artigo 2º, IX, do Decreto nº 8.243/2014
Ambiente Virtual de Participação Social	"Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil."	Artigo 2º, X, do Decreto nº 8.243/2014

Fonte: CLARO; FAUTH (2015, p. 81-82).

A fim de integrar a sociedade civil à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas, foram sediados eventos como as conferências nacionais e criados os conselhos de políticas públicas – instâncias de poder ampliadas após a CF/88 –, inserindo cidadãos, de maneira indireta, nas decisões políticas (MORONI, 2006).

Entre 2003 e 2013, foram realizadas 97 conferências nacionais, mobilizando cerca de 9 milhões de pessoas debatendo propostas de políticas públicas, sobre 43 temas distintos (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2014). De acordo com Moroni (2006), as conferências nacionais representam importante mecanismo de diálogo entre sociedade civil e poder público.

Nos foros mundiais de migração, Ezequiel Texidó e Jorge Gurrieri (2012) apontam que as organizações da sociedade civil têm sido incluídas nos debates sobre as políticas públicas migratórias, visando a contribuir na construção de novas políticas públicas de desenvolvimento e migração de caráter participativo com a sociedade civil.

Três fatores são atribuídos ao ressurgimento do campo de políticas públicas na agenda das últimas décadas. De acordo com Souza (2006), a adoção de políticas restritivas de gastos pelos países em desenvolvimento, a incapacidade de formarem coalizões para impulsionar o

desenvolvimento econômico e a substituição das políticas keynesianas por políticas econômicas restritivas no pós-guerra fizeram com que ambas as políticas – econômicas e sociais – ganhassem maior importância.

Especialmente em países da América Latina, com trajetórias marcadas pela inflação, a agenda de políticas públicas ganha maior atenção, "do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais" (SOUZA, 2006, p. 20).

Dado que, isoladamente, uma medida não caracteriza uma política pública, Muller e Surel (2002) acreditam que não haveria sentido considerar um conjunto de medidas sem ligação aparente. A ciência administrativa e o direito capitanearam as primeiras análises do campo em questão, sob uma delimitação herdada da divisão progressiva do trabalho social descrita por Durkheim[29].

De acordo com Dye, o termo **políticas públicas** representa tudo que o governo decide fazer ou não[30] (DYE, 1975, p. 2, tradução nossa): "conceitualmente, o fato de o governo escolher fazer ou não fazer é marcadamente simples, e certamente marcado pela ambiguidade do escopo".

Entretanto, há uma importante assertiva sobre o governo como agente-chave do processo de formação e aplicação das políticas públicas. Por outro lado, há a dimensão que envolve escolha, sobre fazer ou não. Sendo assim, são relevantes as "não escolhas", o "nada fazer" mantendo o status quo ou ainda criar (ou não) um novo programa" (CAPELLA, 2006, p. 78).

Enquanto Dye fala em "escolha", Jenkins considera o "processo" de *policy making*. Assim, define política pública como "conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator – ou grupo de atores de acordo com uma seleção de meios e objetivos e dentro de uma situação onde as decisões, em princípio, estão naquilo que os atores podem obter" (JENKINS, 1978, p. 4 apud CAPELLA, 2006).

Assim, "o processo é multidecisional", na medida em que dificilmente a decisão acontece a partir de uma ação isolada de um único ator (CAPELLA, 2006). Constata-se, então

[29] Para Durkheim, "mais as sociedades se desenvolvem, mais o Estado se desenvolve; suas funções tornam-se mais numerosas, penetram mais todas as outras funções sociais que ele concentra e por isso mesmo unifica" (Durkheim, 1975, p. 170).

[30] Bachrach e Baratz (1962) afirmam que não fazer nada em relação a um problema é também uma forma de política pública.

que, “do ponto de vista das políticas sociais e de sua coordenação, o Brasil é hoje muito melhor do que o que nos foi entregue pelos militares” (SOUZA, 2018, p. 58).

As políticas são ferramentas por meio das quais os direitos são materializados, sobretudo, os direitos fundamentais arranjados na Constituição Brasileira (FORTES; COSTA, 2013). Entretanto,

> acreditar que a Administração Pública sozinha consiga implementar políticas públicas capazes de atender ao interesse público e de efetivar uma democracia participativa não passa de uma vertigem. Por esse motivo, faz-se necessário criar mecanismos que garantam uma ampla participação popular na condução da coisa pública, evitando-se, assim, que a Administração Pública se limite apenas a agir como gestora de um interesse público que, na maioria das vezes, é tido apenas como mero interesse estatal (NASSIF, 2008, p. 66).

Os estudos relativos às políticas públicas para imigrantes apontam a ambiguidade e o anacronismo percebidos na análise da política imigratória, identificando esta como fragmentada, compondo uma política que carece de articulação, dadas as lacunas institucionais existentes, embora seja possível verificar na literatura especializada a presença de uma política relativamente consistente na década de 1990, estruturada apenas na década posterior.

2.2 A coordenação da política imigratória brasileira

Ao questionar o que é um imigrante, Sayad (1979, p. 54-55) afirma ser uma força de trabalho-provisória, essencialmente. Desse modo, “em virtude desse princípio, um trabalhador imigrante (sendo que trabalhador e imigrante são, neste caso, um pleonasmo)”. Ainda, em suas palavras:

> a estadia autorizada ao imigrante está inteiramente sujeita ao trabalho, única razão de ser que lhe é reconhecida: ser como imigrante, primeiro, mas também como homem-sua qualidade de homem estando subordinada a sua condição de imigrante. Foi o trabalho que fez ‘nascer’ o imigrante, que o fez existir; é ele, quando termina, que faz ‘morrer’ o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não-ser.

De acordo com Siciliano (2013), a política imigratória brasileira não é coerente, à medida que as questões emigratórias receberiam mais atenção, como quando o Brasil se caracterizava como um país de êxodo populacional, que marcou os anos 2000.

No Governo Provisório, após a proclamação da República (1889), é revogada a legislação exigindo passaporte para entrada no país, em tempo de paz, como versa o artigo 72, mantido pela Constituição de 1891: “Em tempo de paz, qualquer um pode entrar no território

nacional ou dele sair, com sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independente de passaporte" (RIBEIRO, 2007, p. 99), e reforça a autonomia dos Estados em relação à política imigratória.

Por outro lado, na década de 1920, a livre entrada de imigrantes foi restringida (Lei nº 4.427, complementada pela Lei nº 16.761/24). Fica proibido, durante esse período, o ingresso de estrangeiros nas seguintes condições: evadidos ou expulsos de outros países; nocivos à ordem pública; por motivo de prostituição; portadores de doenças contagiosas; cegos, surdos, mudos, mutilados; sem recursos econômicos e com idade superior a 60 anos.

Em 1926, a exigência de passaporte foi reestabelecida pela revisão constitucional, além de versar sobre a possibilidade de "expulsão de indesejáveis" (art. 72, § 33, CF/88) e outras restrições.

Alternando entre uma política imigratória aberta e uma outra restritiva, desde o Segundo Reinado (1840 – 1889) até o início da Terceira República (1946 – 1964), os benefícios e riscos de atrair imigrantes para a colonização do Brasil ditaram os debates sobre o tema nesse período.

Além disso, transitando por algumas categorias e origens, ao longo do tempo, as políticas de atração do imigrante se transformaram em políticas de controle, que "culminaram em leis profundamente autoritárias e restritivas, editadas pela ditadura militar" (RIBEIRO, 2007, p. 108).

Desde 1997, as políticas de acesso no Brasil foram regidas por 2 instrumentos jurídicos: a Lei nº 9474/97 (que instituiu o Estatuto dos Refugiados como reflexo da abertura política do país na 2ª metade dos anos 1990) e o Estatuto do Estrangeiro[31] (WASBERG,2013).

A partir do Estado Novo, o Ministério da Justiça é incumbido das resoluções sobre entrada de estrangeiros, que até então se encontravam sob poder dos técnicos dos setores burocráticos, fato que impulsionou o caráter político das decisões sobre pedidos de permanência de estrangeiros no país.

> A política imigratória, que se radicalizara ao longo dos anos, não somente restringe como procura obstruir tentativas de imigração coletiva de estrangeiros que não coadunam com os parâmetros sociais, religiosos e étnicos estabelecidos segundo a ideologia do Estado Novo, concentrando maior vigilância nos critérios político-ideológico (RIBEIRO, 2007, p. 112).

[31]Substituído pela Lei 13.445/2017.

A função de legislar sobre assuntos gerais de imigração passa a ser transferida dos Estados para a União com a Constituição Brasileira de 1934, além de limitar a entrada de estrangeiros no Brasil.

Com a função de fiscalizar e selecionar imigrantes, em 1938, funda-se o Conselho de Imigração e Colonização (CIC), que fez com que o tratamento das pessoas que aqui estavam instaladas, segundo Ribeiro (2006), muito mais restritivo do que aquele estabelecido anteriormente.

Durante o governo do último presidente militar, João Batista Figueiredo, o regime ditatorial ainda vigorava no país, embora a política do período fosse caracterizada pelo gradual retorno à democracia. Nesse contexto, nasce a Lei nº 6.815, no dia 19 de agosto de 1980, conhecida com Estatuto do Estrangeiro.

> As medidas iniciais de restrição à entrada de estrangeiros foram adotadas há apenas dois meses após Getúlio Vargas assumir o governo, através do Decreto nº 19482, de 12 de dezembro de 1930. As justificativas constantes no decreto para a intervenção do Estado na polícia imigratória centraram no crescimento do desemprego urbano, considerando que uma das causas do desemprego encontra-se na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para o aumento da desordem econômica e da insegurança social (RIBEIRO, 2007, 109).

A questão migratória se torna alvo de debate, publicamente, por meio da Assembleia Nacional Constituinte (1934), que passa a assumir um caráter bastante conservador. O Governo Getúlio Vargas representou um marco na política imigratória brasileira, pois até então, a imigração vinha sendo estimulada em virtude da substituição da mão de obra escrava.

Porém, a industrialização da economia refletia no aumento do desemprego e, diante do grande número de imigrantes no país, o então presidente do Brasil cria políticas de restrição à imigração, por meio de dois projetos: a criação da Lei de Quotas[32] e a implantação de "bilhetes de chamada"[33].

Neste, estão direitos e deveres do imigrante – título XX –, que diz, em seu artigo 94: "O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos

[32] Estabelecida na Constituição de 1934 e mantida na Constituição de 1937 dispunha que só podiam entrar no Brasil, 2% do total dos estrangeiros de sua respectiva nacionalidade fixados no Brasil nos últimos 50 anos.
[33] O decreto nº 19.482 de 1930 limitava a entrada de trabalhadores da Terceira Classe a aqueles que tivessem os "bilhetes de chamada" emitidos por parentes a famílias de agricultores com colocação certa ou indivíduos, associações ou empresas ou que tenham sido solicitados pelo Ministério do Trabalho ou por autoridade competente.

termos da Constituição e das leis". A Lei nº 6.815/1980, em seu artigo segundo, determina que "na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional" (BRASIL, 1980).

> O Estatuto do Estrangeiro garante em seu art. 1ª que 'em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais'. Entretanto, esse direito, assim como todos os outros dispostos no Estatuto, está condicionado 'à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como à defesa do trabalhador nacional' (BATISTA; PARREIRA, 2014, p. 3).

Durante seu mandato, Fernando Henrique Cardoso teria enviado proposta de nova Lei de Estrangeiros ao Congresso Nacional, entretanto, esta permaneceu paralisada por muitos anos, recebendo até emendas, porém que acabaram sendo retiradas.

Durante esse período, a alteração da política de imigração veio sendo formulada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que coordena e orienta a atividade de imigração nas fronteiras brasileiras, estando à frente do aparato de Ministérios e autarquias concernentes às atividades imigratórias, são eles: Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho, Ministério da Relações Exteriores, Polícia Federal, entre outros (REIS, 2011).

Diante do contexto ditatorial em que foi pensada, a "lei de estrangeiros" refletia a ótica da segurança nacional, e, naquele período, o regime militar estava insatisfeito com a interferência de religiosos estrangeiros em assuntos de cunho interno, e buscava um mecanismo para facilitar a expulsão de estrangeiros envolvidos na política do país.

Desde aquele período, a Igreja Católica já criticava a legislação brasileira para imigrantes, sendo a base para muitas organizações de defesa dos interesses e dos direitos dos imigrantes no Brasil. A inconsistência da legislação de 1980 era apontada como um ponto fraco das demandas do Estado brasileiro para tratar a questão dos emigrantes brasileiros em negociações e fóruns bilaterais e multilaterais (REIS, 2011, p. 59).

A principal crítica das organizações que defendem os interesses dos imigrantes no Brasil era referente ao fato de que muitas das disposições presentes na lei de 1980 estavam em flagrante descompasso com as disposições relativas ao respeito dos direitos humanos presentes na Constituição de 1988 (ACNUR *et al.*, 2007).

Na década de 1990, de acordo com Gomes (2005, p. 72), houve uma "mudança de mentalidade tanto da sociedade civil que deixava de reconhecer o Estado como expressão de um mal absoluto, quanto do Estado que passava a reconhecer a legitimidade da sociedade civil", no intuito de colaborar ao propor e executar políticas públicas.

Além do mais, em 1995, criou-se o Programa Comunidade solidária, visando à institucionalização da cooperação entre sociedade civil e Estado, por meio de mobilização de recursos humanos, financeiros e técnicos objetivando o combate à fome e à miséria no Brasil. Esse fato exprime claramente uma mudança nos rumos das relações entre Estado e sociedade civil (GOMES, 2015).

A Constituição de 1988 e o fim do regime trouxeram consigo mudanças, por meio de um movimento popular que reivindicava o fortalecimento do poder local e a redemocratização do Estado.

Iniciativas, como a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a criação de uma Secretaria Nacional de Ação Social também contribuíram para os novos rumos da concepção do governo sobre assistência social, além de significar muito mais que uma mudança administrativa. De acordo com GOMES (2005, p. 73), "substituía o modelo filantrópico da ação emergencial pelo modelo sistemático da política pública. Em suma, na década de 1990 o Estado passou a enxergar o serviço social como política pública e a sociedade civil como parceira estratégica".

Posto isso, em se tratando do escopo da imigração, Claro e Fauth (2015) sustentam ser incontestável a importância dos diversos setores da sociedade na reforma normativa e na elaboração das políticas concernentes às migrações no Brasil.

Essa efetiva atuação possibilita não só o fortalecimento do próprio papel das organizações da sociedade civil como atores essenciais, atuando no preenchimento das lacunas deixadas pelo poder público ao conduzir a política imigratória do país e implementar políticas públicas, mas também contribui para a captação das reais demandas dos imigrantes por parte do governo, de modo que seja mais eficiente em detectar as falhas nas práticas até então adotadas pelo Estado brasileiro.

Ao considerar a eficiência de suas ações, as instituições veem nesse aspecto uma maneira concreta de potencializar seus resultados. Nesse sentido, "as ONGs passaram a avaliar o desempenho e os resultados de seus projetos em função não apenas da sua eficácia simbólica e seus efeitos indiretos, mas, sobretudo, levando em consideração o alcance quantitativo de suas ações" (GOMES, 2005, p. 69).

Dentro dessa esfera participativa, as organizações da sociedade civil que atuam diretamente com migrantes e com refugiados são responsáveis pelo atendimento, pelo

advocacy[34] e pela disseminação do tema no país. Ainda, por meio dessa atuação, possibilitam que as políticas públicas sejam colocadas em prática, preenchendo a lacuna deixada pelo Estado, ao prestar relevante serviço social. De acordo com Reis (2011, p. 60),

> os movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores no Brasil ao longo dos anos buscaram não apenas sensibilizar o Estado brasileiro para as demandas dos emigrantes estrangeiros, como também construir um consenso sobre a importância das mudanças na lei de imigração brasileira e sua conexão com as demandas dos brasileiros no exterior.

Por meio da representação da sociedade civil em órgãos colegiados do Poder Executivo, como o CONARE e o CNIG, o processo participativo tomou forma no Brasil, segundo Claro e Fauth (2015), construindo e consolidando políticas migratórias, uma vez que passam a contribuir para as decisões já que adquirem poder deliberativo.

Para Patarra (2012), Asano (2014) e Fernandes *et al*. (2013), foi por meio de ações paliativas como anistias recorrentes e concessão de vistos humanitários que as políticas de acesso foram remediadas, sendo a COMIGRAR (2014) a maior e mais significativa articulação de atores de diferentes níveis (LIMA, 2017).

A atuação das organizações da sociedade civil, em conjunto com o governo brasileiro e o ACNUR, tem papel fundamental para a integração e a implementação das políticas públicas para o refúgio.

O Alto Comissariado no Brasil, juntamente com a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMir), trabalham em conjunto, reunindo 54 organizações, presentes em praticamente todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal, prestando assistência humanitária e apoiando a proteção e integração local de refugiados e solicitantes de refúgio (LIMA, 2017).

De acordo com Medina (2009, p. 211-212), ainda que o "desenho das políticas relativas a imigração se realizarem em âmbitos superiores", são as administrações locais responsáveis pelo gerenciamentos dos serviços concernentes aos imigrantes, bem como por contestar os

[34] "Em inglês, provém do verbo to advocate. Mas como advocacia e advogar, em português, referem-se fundamentalmente a atividades de natureza legal ou jurídica, preferimos traduzir advocacy como defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Isso porque advocacy tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade." (LIBARDONI, 2000, p. 2)

empecilhos apresentados ao processo de integração, uma vez que estão mais próximas dos cidadãos, já que há um anacronismo nas normativas nacionais que resulta em ineficiência.

Justamente as administrações locais executam as ações de fato, por meio de sua atuação diária, pelos agentes que atuam na ponta, o que garante eficácia e eficiência no escopo micro, e garante que os imigrantes tenham acesso a seus direitos.

No Estado Democrático de Direito brasileiro, a solidariedade está expressamente inclusa na busca da justiça social (art. 3º, I, art. 170, caput, e art. 193), inerente à realização da segurança social, ao bem-estar e à assistência social (art. 186, VI, e art. 193), bem como na efetivação da inclusão social (REMEDIO, 2016).

A inclusão e a justiça social são executadas pelo Estado brasileiro por meio do princípio da solidariedade, objetivando a redução das desigualdades sociais ao adotar e implementar políticas públicas.

Entretanto, não há um sistema integrado que congregue as iniciativas estaduais, ainda que haja uma semelhança entre os comitês (LIMA, 2017). De acordo com Siciliano (2013), ainda que as políticas públicas subnacionais existam, estas são pouco avançadas e dotadas de pouca autonomia, demasiado limitadas a restritas ações.

Outra questão a ser salientada por Lima (2017) é a deficiência quanto à coleta de dados e a informações sobre imigrantes, já que a dificuldade existe nacionalmente, sendo a escassez maximizada quando da disponibilidade de informações por estados, fator que reflete a impossibilidade de haver orçamento disponível e a criação de indicadores (sobretudo quantitativos) que atendam um plano de políticas públicas em que os dados relativos ao público-alvo são escassos.

Nesse sentido, outros desafios foram surgindo, enquanto o Brasil seria refém de uma lei que seria incapaz de responder aos novos desafios, já que as respostas devem ser advindas do instrumento do Estado: a política imigratória.

Pode-se notar uma lacuna na implementação da política, no que se refere à competência da execução desta, sendo os agentes encarregados da emissão de vistos muitas vezes despreparados para tal função, já que estes e outros burocratas do nível de rua – segundo argumentos dos estudos de implementação (LIPSKY, 1980; BARRETT, 2004) – os quais possuem certa margem de discricionariedade no exercício de suas funções dentro da lei. Isso porque as normas de uma política são ambíguas ou pouco claras – característica própria das políticas migratórias.

Tratando-se da coordenação de política pública na fase de implementação, a definição mais influente diz-se daquela cunhada por Sabatier e Mazmanian (1983, p. 20-21 apud SOUZA, 2018), como "cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovada através de legislação ou de decisão das cortes".

Sabatier e Mazmanian representam a segunda geração [35] de pesquisas em implementação, são elas os modelos de abordagem *topdown* (de cima, ou do centro para baixo) e *bottom up* (de baixo, ou do local para cima). A hipótese daquela concebe a implementação como "uma execução hierarquizada de políticas decididas no "centro". A ênfase estava na capacidade dos decisores de produzir objetivos de políticas claros e de controlar a implementação da política" (SOUZA, 2018, p. 26).

Os teóricos do modelo *bottom up* sustentam que a implementação "consiste na solução de problemas do dia-a-dia [sic] por meio de decisões tomadas pelos burocratas do nível de rua" (SOUZA, 2018, p. 26). A importância desses atores se dá na medida em que, justamente "esses burocratas locais são os principais atores da implementação e são eles que fazem as negociações entre as redes de implementadores e entre essas e o público-alvo".

Infere-se, pois, por meio das pesquisas de abordagem *bottom up* que a coordenação de políticas seria tarefa dos burocratas locais (SOUZA, 2018). Na prática, como veremos no capítulo seguinte, esses atores são os protagonistas atuantes na ponta da política imigratória, que implementam as ações, em colaboração com a sociedades civil, por meio de redes, e que fazem com que os imigrantes tenham acesso a direitos.

Como constatado, a administração de políticas se mostra mais eficiente quando capitaneada por agentes não governamentais e apolíticos, que se encontram fora do centro. Estes são mais bem organizados em redes e atuam de maneira mais eficiente quando comparados com a atuação dos políticos e de seus governos (SOUZA, 2018).

Diante da inexistência de uma política nacional de acomodação para imigrantes, Lima (2017) chama atenção para algumas iniciativas estaduais, como o Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016), bem como foram criados instrumentos políticos de consulta como os comitês estaduais em São Paulo (Decreto nº 52.349/2007), Rio de Janeiro (Decreto nº 42.182/2009), Rio Grande do Sul (Decreto nº 49.729/2012), e Minas Gerais (Decreto nº 46.489/2015).

---

[35] De acordo com Souza (2018, p. 25), precursora nos Estados Unidos, a primeira geração foi "uma reação à falta de efetividade de programas e às frustrações das expectativas sobre as possibilidades da política de transformar situações vistas como problemas", sendo Pressman; Wildavsky, 1984; Hogwood; Gunn, 1984 representantes dessa fase de pesquisas.

Além do mais, Dubois (2010) ressalta as tensões raciais e xenófobas enfrentadas pelos imigrantes ao acessarem benefícios assistenciais nos guichês de atendimento em um país como a França. Isso pode prejudicar a garantia de seus direitos, afinal, como lembra o autor, "não existem nem burocratas e nem clientes padronizados, e sim agentes sociais com personalidades individuais" (OTERO, 2017, p. 41)

Conforme a análise de Reis (2011), a Política Migratória brasileira, esteve ligada diretamente à Política Externa, sobretudo, no governo Lula, quando a questão migratória se relacionava mormente ao plano internacional:

> a maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso. Nesse sentido podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas de cunho regional, como formas de política externa. Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo (REIS, 2011, p. 49).

Considerando a política brasileira de imigração, muitos procedimentos realizados pelos órgãos envolvidos na atividade de imigração são ultrapassados, ineficazes e burocráticos, não só no que tange à relação direta de atendimento/registro de estrangeiros, mas também no que diz respeito à logística de procedimentos e à postura do Brasil no âmbito da agenda de imigração.

Segundo a Constituição Federal de 1988, fica estabelecido que, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, mantido e organizado pela União, à Polícia Federal[36] destina-se exercer com exclusividade os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, em todo o território brasileiro (art. 144, parágrafo 1º, inciso III), desempenhando atividades de Polícia de Imigração.

A estrutura do Departamento de Polícia Federal é definida pelo Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973, o qual define, em seu artigo primeiro, a competência para apurar as infrações às normas de permanência ou ingresso de estrangeiros no Brasil (artigo 1º, inciso I, letra "h"). Desse modo, é prescrita no Estatuto do Estrangeiro a importância da responsabilidade

[36] O então denominado Departamento Federal de Segurança Pública teve, nos termos do Decreto-Lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, como primeiro encargo de âmbito nacional os serviços de polícia marítima, aérea e segurança de fronteiras. Aliás, tal atividade encontra-se entre as atribuições constitucionais da Polícia Federal. Com efeito, a atual constituição, em seu art. 21, inciso XXII, define como competência da União executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras e, por meio de seu art. 144, § 1º, inciso III, atribui ao Departamento de Polícia Federal a execução destas funções. (POLÍCIA FEDERAL, 2013)

em inspecionar a migração e controlar entrada, saída e permanência dos estrangeiros no Brasil.[37]

Em 2008, a Polícia Federal desenvolveu um Planejamento Estratégico que irá nortear sua atuação até 2022. Os objetivos estabelecidos no plano foram: Gestão Estratégica, Aprimoramento dos Recursos Humanos e Valorização do Servidor, Divulgação Estratégica da Imagem, Enfrentamento da Criminalidade e Fortalecimento da Cidadania, Estabelecimento de Parcerias Institucionais, Integração Orçamentária e Estratégica. Assim, esses objetivos norteiam a atuação do órgão.

> Ao executar os Programas Governamentais que lhe são pertinentes no Plano Plurianual - PPA, a Polícia Federal no ano de 2009 deu especial atenção na modernização de seus quadros, dos seus recursos e dos seus processos de forma a atender a contento as demandas da Nação, sem perder o foco na sua MISSÃO institucional que é: "Manter a lei e a ordem para a **preservação da segurança pública**, no estado democrático de direito, cumprindo as atribuições constitucionais e infraconstitucionais, mediante estratégias, no exercício das funções de polícia administrativa e judiciária (Grifo nosso). (MJ, 2010, p. 17).

As dificuldades em lidar com as práticas dos procedimentos os quais são de responsabilidade dos agentes públicos de imigração se devem ainda à demasiada rotatividade de carreira, ao baixo número de agentes disponíveis para realizar os procedimentos nos núcleos de imigração da Polícia Federal, ao envolvimento e ao desalinhamento dos órgãos competentes, assim como, às lacunas da legislação, que, muitas vezes – e de forma intensa –, impedem o cumprimento das leis. Tal fator faz com que o imigrante passe pela difícil situação de estar submetido e à mercê do poder discricionário dos agentes públicos.

De acordo com Andena (2013, p. 110), a interpretação responsável e a aplicação das normas que regem a questão de imigração é de suma importância para que se tenha um "controle imigratório respeitoso da dignidade de todo e qualquer migrante" (o que não ocorre no Brasil), e não somente uma legislação alinhada a direitos humanos.

É importante ressaltar que houve contratação provisória de funcionários terceirizados pelo Ministério da Justiça, segundo informe do CDHIC, devido ao aumento do fluxo de pessoas nos aeroportos brasileiros, sendo esses "pouco qualificados e sem o devido treinamento, para atuar na emissão de passaportes em São Paulo e para o trabalho no controle imigratório em

[37] "o controle migratório consiste em uma das atividades da Polícia de Imigração que se encontra regida, em especial, pela Lei 6.815/80 (atual lei 13445/2017), e por resoluções do Conselho Nacional de Imigração – CNIg." (Polícia Federal, 2013, p. 7).

alguns dos maiores aeroportos do país". Essa terceirização não teria refletido em resultados muito positivos (ANDENA, 2013, p. 110).

Os imigrantes, ao chegarem em território nacional, buscam orientação a fim de regularizarem sua situação, dirigindo-se aos postos da Polícia Federal, ocasião em que se deparam com "assimetria de informações, já que funcionários prestam diferentes informações, devido à falta de conhecimento sobre os procedimentos. Essa situação só é atenuada pelas organizações de apoio aos migrantes, por meio de orientação e suporte no levantamento da documentação necessária" (ANDENA, 2013, p. 111).

Nessa situação, ressaltamos que, se o Brasil adota uma postura de receber o imigrante, é necessário que ofereça condições para sua manutenção, ou seja, certificar-se de que o mercado de trabalho, o sistema de saúde e a sociedade estejam preparados para recebê-lo e oferecer condições para que se estabeleça de forma digna na sociedade, uma vez que tem seus direitos garantidos na CF/88 bem como na nova lei de migração, Lei n°13.445/2017.

Diante dos fatos e dados apresentados, podemos aferir que, a atividade imigratória envolve um aparato de atores e procedimentos, de modo que abrange uma gama de aspectos que devem ser considerados ao olhar a questão imigratória.

De acordo com Araújo (2012), o Brasil possui uma política migratória nacional, se utilizando de políticas *ad hoc* (quando não omisso) para tratar com problemas conjunturais causados pelos fluxos migratórios. Embora o Brasil apresente iniciativas para flexibilizar as normas vigentes, no que tange às políticas de acomodação, se apresenta omisso (SICILIANO, 2013).

Baraldi (2014) e Patarra (2013) concordam que ainda que haja iniciativas de construção de política de imigração alicerçada nos direitos humanos, elas não garantem seu cumprimento, já que as transformações políticas não acompanham este processo.

A grande dificuldade de elaboração de políticas públicas de acomodação, segundo Baraldi (2014) está relacionada à falta de articulação dos órgãos competentes e ao pequeno círculo de atores governamentais no qual está restrito o processo decisório.

Nos últimos anos, muitos seminários e conferências foram realizados para que se chegasse a um acordo sobre a reformulação do Estatuto do Estrangeiro – o que seria um passo demasiado valioso para a política migratória brasileira. Embora muito se tenha discutido, muito pouco realmente foi feito.

Em 2008, o Conselho Nacional de Imigração, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho, realizou o Seminário Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de

Migração para o Trabalho, a fim de estabelecer uma política migratória envolvendo o Governo e a sociedade civil para que fossem debatidos os direitos fundamentais dos trabalhadores imigrantes.

No tocante à implementação de políticas públicas ou acesso às já existentes para refugiados e imigrantes, "o Poder Público permanece, ainda, bastante distante, quando não omisso, delegando à sociedade civil a efetivação desta tarefa e abstendo-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade" (CARLET; MILESI, 2006, p. 136).

Embora o poder público tenha apresentado poucas iniciativas em formular uma política imigratória consistente para o país, a tradição de acolher imigrantes é um fato que pôde ser constatado ao longo da história do Brasil.

Considerando os vários interesses, a política imigratória atual se torna estagnada. Enquanto isso, o CNIg vem trabalhando com um sistema tapa-buracos, uma vez que a legislação – ainda que recentemente reformulada – seja incompatível com a realidade brasileira, sendo necessário tapar buracos todas as vezes que um problema imigratório exija medidas das quais não dispõe a lei, como aconteceu na ocasião da concessão de vistos aos milhares de imigrantes haitianos recém-chegados[38].

De acordo com Coutinho, Bijos e Ribeiro (2018), as políticas de integração, educação e saúde contribuem para a adaptação dos imigrantes, de modo que proporcionam a eles construírem seu próprio espaço em um novo destino. Entretanto, "alguns governos possuem políticas de integração formalizadas, enquanto em outros elas são relegadas à disposição da sociedade civil e da iniciativa privada em provê-las" (p. 120).

A anistia de 2009 no governo Lula foi concedida pelo acordo de livre residência para nacionais do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Posteriormente, "o governo brasileiro nunca conseguiu estabelecer uma política clara e orgânica" (ILLES, Entrevista em 05 de julho de 2017). Segundo o entrevistado, o maior empecilho foi o "jogo de vaidades entre o Ministério do Trabalho[39] e o Ministério da Justiça não permitiu o entendimento em 12 anos dos governos do PT sobre um projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional" (ILLES, Entrevista em 05 de julho de 2017).

A sociedade civil é agente potencial e decisivo, atua fomentando avanços locais e influenciando o cenário nacional, de modo que "sem mobilização social e sem organização

[38] A estes foram concedidos "visto humanitário", classificação não disposta na lista de vistos vigente, sendo esta uma medida de "pronto atendimento".
[39] Integrado ao Ministério da Economia no governo Bolsonaro.

estratégica dificilmente veremos mudanças estruturais" (ILLES, Entrevista em 05 de julho de 2017). Completa ainda que, em âmbito mundial, tem protagonismo na construção de políticas migratórias, "no Brasil ou em Portugal as organizações, as associações de imigrantes são protagonistas das principais transformações e das principais mudanças de paradigmas".

No atual contexto, "é preciso atuar em redes que permitam a promoção da cooperação entre diferentes cidades, sociedade civil e as comunidades locais de imigrantes e criar formas alternativas de governança das migrações, talvez este seja um dos maiores desafios", sobretudo em virtude de discursos de ódio (ILLES, Entrevista em 05 de julho de 2017). Ao analisar a conjuntura atual, acrescente-se que

> não há um debate profundo sobre o significado das migrações e sua importância. É preciso avançar e muito para que o tema esteja presente nos programas de governos e no debate interno destas organizações. Importante, pensar estratégias de governança das migrações não equivale a politiza os fluxos migratórios e esta talvez seja a maior dificuldade diante da imigração venezuelana. A verdade posta é a de que hoje existem mais de 4 milhões de venezuelanos migrantes – depois da Síria que tem ao redor de 5,6 milhões de pessoas fora do país, os venezuelanos formam a segunda maior diáspora atualmente.

A fim de analisar a influência de atores locais no cenário nacional, o capítulo que segue apresenta a rede mobilizada pela causa imigratória no Mato Grosso do Sul, no sentido de analisar a importância destes e o modo de atuação de instituições da sociedade civil ao ocupar as lacunas do Estado dentro da perspectiva de políticas públicas para imigrantes.

As ações tomadas pelo Brasil, nos últimos anos, se deram no sentido de suprir as lacunas do antigo Estatuto do Estrangeiro. Entretanto, ainda que com a otimização do marco legal, permanece a convergência, já que não é claro a intenção de superar a política migratória estabelecida por marcos legais "os quais encontram grande dificuldade em serem aplicados na realidade cotidiana" (AZEREDO ALVES; JAROCHINSKI SILVA, 2018, p. 220).

Vinculadas ao viés securitário, as políticas migratórias atuais se caracterizam por mascarar seu objetivo de separação de legítimos e ilegítimos a serem detentores de direitos e movimentar-se, dependendo do interesse nacional (SQUIRE, 2011). Salienta-se a vastidão das fronteiras brasileiras e a maneira com que são vistos os imigrantes em área de fronteira.

Nessa medida, a então política imigratória permite o ingresso e permanência no país, porém não oferece adequada recepção e integração social, ficando evidente a lacuna deixada pelo Estado ao coordenar políticas públicas para imigrantes, além da falta de articulação dos agentes envolvidos na política imigratória.

Essa lacuna é preenchida pelas iniciativas voluntárias da sociedade civil e instituições, sobretudo em âmbito local, que, por meio de sua atenção, fomentam iniciativas que asseguram os direitos dessa população, sobretudo, mediante a baixa política, da qual nos ocuparemos no capítulo seguinte.

3 IMIGRANTES NO MATO GROSSO DO SUL: FATORES E ATORES ENVOLVIDOS NA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CAMPO GRANDE, CORUMBÁ E DOURADOS

A análise da mobilidade humana perpassa por diversas perspectivas na medida em que impacta diversas áreas: os direitos humanos, a população, a segurança nacional, a soberania, a economia, o mercado de trabalho, a educação e a sociedade em suas diferentes faces.

No que tange ao tema da mobilidade, os sistemas políticos apresentam diferentes graus de autonomia subnacional e descentralização, entretanto, independente do grau de desvinculação conferido a esfera local, o poder local pode promover formas alternativas de cidadania local independente de legislações nacionais (Alexander, 2003; OIM, 2015).

Os governos locais apresentam respostas de modo mais ágil, e de maneira mais eficaz frente aos desafios da mobilidade humana (FAUSER, 2008). Além de deter facilidade maior para mobilizar atores locais, como ONGs e empresas, e assim formular políticas que atenda a realidade local (Juzwiak, McGregor e Siegel, 2014). Soma-se ainda a possibilidade de "desenvolver estratégias de desenvolvimento urbano, diversificação da economia e fomento ao empreendedorismo, a partir da riqueza dos fluxos migratórios" (OIM, 2015)

A arena municipal representa mecanismo de maximização de boas práticas para a esfera federal, uma vez que, para a autora, aperfeiçoa as instâncias decisórias locais, não só ao do fortalecer a democracia representativa, mas também ao criar e valorizar mecanismos de participação direta (Juzwiak, McGregor e Siegel, 2014).

As peculiaridades de áreas de fronteira desafiam as autoridades em diversos aspectos, "como porosidade, formalidades e funcionalidades", fato que torna o espaço fronteiriço "marginalizado tanto pelo senso comum quanto pela alta política" (OLIVEIRA, 2017, p. 96). No que tange à ideia de alta e baixa política no âmbito de análise das fronteiras, Machado (2000, p. 19-19) afirma que:

> O motivo mais imediato e óbvio de diferenças de concepção sobre o controle de limites e fronteiras é o funcional, seja por decorrência de funções constitucionais determinantes, seja no cumprimento de funções político-administrativas, essas mais sensíveis ao ambiente imediato. Ainda no campo funcional, mas
> agregando a dimensão política, podemos distinguir uma certa estrutura hierárquica dos componentes institucionais. Referidos à arena da segurança internacional e o papel exclusivo do Estado soberano nessa arena encontramos a diplomacia e a defesa, ou seja, a esfera da *alta política*, representando os aspectos nobres da administração. Os responsáveis pelos assuntos mundanos do dia a dia, impostos, comércio, policiamento etc., compõem o que chamaremos de 'intendência' do Estado e pertencente à esfera da *baixa política*.

Nesse sentido, Oliveira e Santos (2017, p. 106) sustentam que o que é pensado na alta política se distancia demasiadamente do que é pensado na baixa política, uma vez que aquela "encara todos os problemas de maneira diplomática na fronteira no contexto internacional", sobretudo, "se considerarmos cada fronteira diferente da outra". Ademais, "quando a baixa política trata o problema local exclusivamente a partir de ideias cristalizadas em âmbitos centrais da administração do Estado, acaba gerando impasses no que tange a relações entre os povos de fronteira".

Ainda que o ser humano tenha sua história marcada pela mobilidade, o tema das migrações se apresenta como tema extremamente atual, já que a globalização facilita o trânsito de pessoas e expõe a porosidade das fronteiras, sendo um fenômeno perene na medida em que a mobilidade é intrínseca ao ser humano, e a liberdade de migrar é um direito.

O processo migratório passou por transformações, acompanhando as mudanças econômicas e sociais do cenário internacional após os anos 1980, transformando por conseguinte, a natureza do imigrante. Tal contexto refletiu no abandono parcial dos estudos de mobilidade que utilizavam análise espacial (BRUMES, 2011).

O deslocamento, segundo Baeninger (2014), não se restringe à espacialidade, mas se estende às escolhas que são alicerce desse processo- de escopo político-, quando, por exemplo, nega-se a concessão de visto a determinados grupos "mais ameaçadores que outros".

Em razão da democracia e do pluralismo, a sociedade civil se fortalece na medida em que se predispõe a participar e intervir nos processos decisórios e com isso limita possíveis distorções. Não há de se falar em eliminação da distinção entre esfera pública e privada, mas em um novo arranjo entre elas que combine mecanismos estatais e não estatais em favor da participação cidadã.

Isso não significa o enfraquecimento do Estado. Significa seu fortalecimento, pois continua sendo a instância política por excelência, mas com a ampliação da participação da sociedade civil passa a colaborar na identificação de problemas e na definição das soluções.

Diante do cenário apresentado, é importante atentar para o fato de que a questão imigratória, de acordo com a perspectiva que busca analisar sua implicância no estado de Mato Grosso do Sul, deve ser analisada sob o ponto de vista tanto dos direitos humanos quanto da segurança nacional, já que está localizado na área fronteiriça com a Bolívia e com o Paraguai.

O estado possui 44 municípios na faixa de fronteira e 6 unidades de Polícia Federal – Três Lagoas, Campo Grande, Naviraí, Ponta Porã, Corumbá e Dourados. De acordo com os dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros-SINCRE, há uma população de aproximadamente 13 mil imigrantes em terras sul-mato-grossenses, no entanto, não há dados precisos sobre esse número.

O estado de Mato Grosso do Sul, de acordo com Rosa (2019), é um "corredor de migração", local em que tem sido percebido um aumento expressivo dos fluxos migratórios, protagonizados, principalmente, por imigrantes vindos de países vizinhos latino-americanos, sobretudo, bolivianos e paraguaios. De acordo com dados da Polícia Federal, entre janeiro e julho de 2018, 71.761 pessoas entraram no Brasil pelo MS (ROSA, 2019).

O Relatório de Conjuntura: tendências da imigração e refúgio no Brasil (2019) mostrou que, entre os meses de julho e agosto de 2019, 753 imigrantes foram admitidos no mercado de trabalho formal de Mato Grosso do Sul. Ademais, o estado é o 3º destino solicitado pelos refugiados no Brasil, e o 9º país no ranking de absorção de mão de obra estrangeira.

Ao pensar políticas públicas para imigrantes, é necessário que haja transversalidade, no sentido de favorecer não só a integração, mas a prevenção de violações de direitos, daí a necessidade de uma perspectiva integral. Do contrário, de acordo com Lussi (2015), as políticas públicas favoreceriam a desigualdade e a exclusão da população imigrante e refugiada, desigualdade que só se previne com equidade.

Definida como programa ou quadro de ação governamental, de acordo com Bucci (2006, p. 14), a política pública é um "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".

De acordo com Lussi (2015), há uma preocupação quanto à política migratória no sentido de que "a população migrante que escolheu o Brasil para viver tenha acesso às políticas

públicas universais, pensadas e implementadas no país, além de ações, programas e políticas que enfrentam os de safios específicos da população migrante".

O ano de 2010 marca o cenário brasileiro pelo aumento exponencial da imigração compulsória. O cenário econômico era favorável e atrativo quanto às oportunidades de trabalho, principalmente, na área da construção civil. O número de imigrantes no Brasil, entre 2013 e 2014, foi estimado em 1,9 milhão, entre estes os indocumentados, número inexpressivo comparado aos países desenvolvidos[40].

Após o terremoto que devastou o país em 2010, o Haiti enfrentou grave crise humanitária, dando início à chegada de haitianos no Brasil em busca de melhores condições de vida. Esse movimento imigratório para o Brasil se deu após a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), liderada pelas tropas brasileiras em 2004.

Diante desses fatores, nos cabe analisar o escopo da política imigratória no Estado de Mato Grosso do Sul, a fim de fomentar as discussões acerca do tema fora dos grandes centros, e ainda ressaltar as peculiaridades da região enfocada como receptora de imigrantes. O estado é quase sempre abordado na literatura acadêmica e na mídia por lentes securitárias que se ocupam das rotas do tráfico. Os temas de segurança dominam, inevitavelmente as pesquisas sul-mato-grossenses em virtude da extensa área fronteiriça.

As cidades de Mato Grosso do Sul foram consideradas locais de passagem de imigrantes, sem que fixassem residência ou estabelecessem vínculo de trabalho, denominadas **zonas de trânsito**, expressão que congrega a pluralidade do contexto no qual se insere o estado. De acordo com Galvez (2005), esses locais guardam subjetivo pertencimento ao Estado no que diz respeito à soberania nacional ou internacional quanto às distintas formas de entrada de imigrantes.

Tais espaços denotam situações de um local denominado **terra de ninguém**, categoria espacial em que a aplicação da lei nacional encontra limitação, juntamente com as atribuições estatais, num cenário que constitui uma espécie de vácuo, impactando o fluxo de pessoas nessas áreas.

O Brasil tem travado batalha contra o tráfico de drogas, especialmente, em área fronteiriça. Nesse sentido, a maneira com que o Estado reage a questões de segurança para reprimir e prevenir a criminalidade denomina-se **política criminal** (ANDRADE, 2003). Nesse

[40] De acordo com dados do Sistema de Tráfego Internacional (dados até abril de 2019), existiam 1. 198. 137 imigrantes com registro ativo no Brasil.

sentido, há uma intersecção entre política criminal e política imigratória, de acordo com Juliet Stumpf (2006), diz-se da “crimigração”.

3.1 Imigrantes no Mato Grosso do Sul: a atuação da polícia de imigração e a securitização da mobilidade humana

Desde sua consolidação, o Estado-Nação regula a mobilidade humana, “seja ajustando seu volume ou selecionando o perfil dos desejados e indesejados ou, mais concretamente”, usando a nacionalidade como limitadora de acesso a direitos (OTERO, 2017, p. 42).

A fronteira estabelecida entre quem é de dentro e quem é de fora impõe sobre a migração um caráter subversivo, uma vez que a “presença de não-nacionais infringe a integridade da ordem nacional” (SAYAD, 2000, p. 281).

Relatado como um irregular, um indivíduo pode ser considerado terrorista por um governo (INDA, 2011). A visão securitizadora das migrações e as políticas decorrentes dela têm sido obstáculo ao alcançar os efeitos pretendidos, “pois ainda que tenham logrado em conter as migrações regulares, fizeram aumentar o número de migrantes irregulares” (OTERO, 2017, p. 42).

De acordo com Póvoa Neto (2005, p. 297), criminalização pode ser definida como “introdução de dispositivos legais que autorizam a prisão, o processo e o encarceramento daqueles cujo principal delito foi o ingresso clandestino, a permanência por tempo superior ao autorizado ou o desempenho de atividade laborativa” no país de imigração.

Ao criminalizar a condição irregular do imigrante num território, maximiza-se sua condição de vulnerabilidade, obstáculo para garantir-lhe direitos básicos. Uma vez posto que, ao estar irregular, o imigrante seja visto como criminoso, ele fica exposto à violação de seus direitos, já que sua condição de irregularidade cria condição de insegurança, para si e para seu entorno (LUSSI, 2015).

A situação de vulnerabilidade na qual se encontra um imigrante em condição irregular, somada à exclusão social ou cultural, expõe o imigrante ao risco de ter seus direitos violados, em virtude do não reconhecimento de suas desigualdades pelas políticas públicas (LUSSI, 2015).

Sendo assim, a criminalização do imigrante dá ensejo à vulnerabilidade estrutural, que explica parte das dificuldades de imigrantes em situação irregular a ter acesso a serviços. A

falta de equidade ao buscar direitos e serviços pode ser reflexo de políticas públicas frágeis, sobretudo, em relação a imigrantes em situação irregular (LUSSI, 2015).

A marginalização da população migrante ganha impulso com a criminalização, uma vez que fortalece estigmas, sendo uma medida desproporcional. É legitimo que os Estados controlem suas fronteiras, no entanto, Hammarberg (2009) afirma que as infrações concernentes à imigração deveriam ser de natureza administrativa.

Ademais, a criminalização da imagem do imigrante faz com que a sociedade dificulte sua inclusão, refletindo em exclusão social e degradação das condições de vida do indivíduo e de sua família (LUSSI, 2015). Ao fomentar a ideia da imagem do imigrante como criminoso, a criminalização das migrações pressupõe que todo imigrante seja potencialmente criminoso, difundindo um sentimento xenófobo por parte da sociedade, fator que corrobora com a dificuldade de acesso a direitos.

A criminalidade associada a criminalização da migração apresenta duas lentes de interpretação do tema. De acordo com Martino e Santero, 2010 (apud Lussi, 2015, p. 41)

> Por um lado, estudiosos consideram que a criminalização aumenta os índices de casos de crimes praticados por migrantes; por outro, pesquisadores analisam que a criminalização das migrações incide no modo como é feito o tratamento dos dados e das informações (inclusive da mídia) que fazem aumentar os números de casos de crimes atribuídos aos migrantes através do aumento de migrantes denunciados, condenados e encarcerados

A ideia de criminalização da imigração é mobilizada pelo sentimento de ódio, ao passo que se materializa como “estratégia social de resistência e não reconhecimento da migração como fenômeno humano. E, enquanto uma dimensão do humano, é um fenômeno socioeconômico, cultural e político, não uma questão penal” (LUSSI, 2015, p. 141).

A temática da mobilidade humana adentrou na agenda governamental devido à influência dos recorrentes casos de prisões, violações de direitos e deportações de brasileiros irregulares nos Estados Unidos e na Europa, embora houvesse pressões por parte de lideranças migrantes, militantes, estudiosos e organizações religiosas junto ao governo brasileiro para que o tema recebesse a tenção devida na agenda (FELDMAN-BIANCO, 2011).

Diferentemente da postura europeia e americana quanto à política criminal referente a imigrantes, a política adotada no Brasil não visa à criminalização em si. A Constituição de 1988 versa sobre o encarceramento de imigrantes em razão de crimes comuns, sobretudo, no que se refere ao tráfico de drogas. Nota-se que é possíivel a extradição de brasileiro naturalizado, tendo

praticado crimes comuns antes de sua naturalização, ou, ainda, ao cometer crime de tráfico ilegal de entorpecentes a qualquer tempo (BRASIL, 1988).

O aumento dos fluxos migratórios sentido Sul-Norte refletiu na austeridade das políticas migratórias na década de 1980, quando houve o fechamento de fronteiras de países receptores. Esse momento pode ser explicado em parte pelo momento de crise econômica que assolava a América Latina, fator que motivou a grande mobilidade de pessoas em busca de oportunidades melhores de vida.

Os reflexos pós-atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 exacerbaram um sentimento coletivo de insegurança, e, inevitavelmente, ensejaram políticas de Segurança e Defesa no cenário global. A "globalização do terror", segundo Amaral e Costa (2017) deu maior rigidez às sanções penais, incidindo na Lei de Crimes Hediondos, no Brasil, classificando como tal os crimes de tortura, tráfico de drogas e terrorismo.

A "ilegalização" do imigrante vai contra dois princípios fundamentais da Declaração Universal de Direitos Humanos, como observado por Maritza Farena (2012): o direito de toda pessoa ser reconhecida como pessoa, independentemente de onde esteja (art. VI), e o princípio do devido processo legal, uma vez que estes imigrantes sejam classificados como ilegais sem haver qualquer declaração judicial que postule essa classificação (art. VII).

Ressalta-se que o imigrante é detentor de direitos como se nacional fosse, portanto, tem os direitos de um brasileiro detido. A Constituição de 1988 assegura a ambos o princípio da presunção de inocência, a possibilidade de progressão de regime, bem como o acesso à defesa.

A nova lei de migração brasileira se mostra mais humanitária quando comparada ao Estatuto do Estrangeiro, cunhado na Segurança Nacional à época de sua propositura. Embora tenha avançado no tocante ao seu caráter humanitário, a Lei nº 13.844/19 prevê a inserção do CNIg[41] no Ministerio da Justica e Segurança Pública, o que faz com que o tema esteja inserido na agenda de segurança pública.

No decorrer da história, determinados grupos imigrantes foram foco de ações de inteligência, como espanhóis, italianos, japoneses e judeus (DIAS, 2014). Na atualidade, a

[41] O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foi criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.
Cabe ao CNIg: a) formular a política nacional de imigração; b) Coordenar e orientar as atividades de imigração laboral e c) efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra imigrante qualificada; d) Promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração laboral. (https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2)

migração sul americana tem se tornado fluxo imigratório mais focado, sobretudo pela migração da população venezuelana no continente.

Uma vez que pertence à Polícia Federal[42] a incumbência da questão imigratória, esta tem como missão prezar pela segurança pública, em primeiro lugar. Esse é um aspecto pertinente e intrínseco à questão imigratória. Cabe ressaltar que a Polícia Federal é mantida pelo governo federal, tem caráter permanente, organizada e estruturada em carreira própria, apresentando grande rotatividade de agentes no setor de imigração.

O atendimento aos imigrantes nos Núcleo de Imigração do Departamento de Polícia Federal[43] se dá no sentido de prestar informações a imigrantes, registrá-los, prorrogar prazo de estada de turistas e consultar protocolo de pedidos. Como estrangeiros, enquadram-se solicitantes de refúgio, intercambiários, turistas, missionários, imigrantes temporários, permanentes, a fim de renovar procedimentos, solicitar alguma modalidade de visto e solucionar dúvidas e possíveis irregularidades.

A formação dos policiais de fronteira é inevitavelmente baseada em uma "lógica militarbeligerante", fato que vai na contramão do caráter humanista e da assimilação dos direitos humanos que o fenômeno da mobilidade humana exige (PONCIONI, 2013). Todos os procedimentos são baseados na legislação vigente, nas instruções normativas da Polícia Federal e nas demais instruções dos órgãos envolvidos. Em virtude das lacunas da lei, é frequente a publicação de instruções normativas alterando ou criando procedimentos – fato que motiva a denominação da política imigratória brasileira por parte de alguns autores de "política tampão", devido a soluções paliativas para lidar com situações não previstas em lei.

Ao se apresentar à Polícia Federal, o imigrante não sabe o que solicitar, e, na maioria dos casos, acredita que terá direito à identidade brasileira, quando, na verdade, esse documento só é direito do indivíduo que, após o devido processo, consegue a concessão da sua naturalização. O primeiro contato do imigrante com a autoridade de fronteira, geralmente, ocorre na ocasião em que passa pela fronteira, onde retira um cartão de entrada (chamado *permiso* nos países do Cone Sul).

Ao adentrar no Brasil, se a intenção do imigrante for se estabelecer nesse território, quando procura a Polícia Federal, ele é questionado pelo agente de imigração se possui filho menor brasileiro, se é casado e/ou possui união estável com brasileiro ou ainda quais as razões que o

[42] O Plano Plurianual da Polícia Federal estabelece que estrategicamente a Polícia Federal tem direcionado seus quadros acentuadamente para as regiões fronteiriças de todo território nacional, em consequência, desde 2004 houve um aumento de 57% no efetivo daquelas unidades (506 para 796 servidores), isso porque essas regiões necessitam de especial atenção para o combate efetivo os crimes de tráfico de drogas, contra o meio-ambiente, de contrabando e descaminho, dentre outros. (Ministério da Justiça, 2010, p. 18).

[43] Informações de procedimentos obtidos durante período de estágio no Núcleo de Imigração e Passaporte na Delegacia de Polícia Federal de Dourados/MS, entre os anos de 2013 e 2014.

levaram a se estabelecer aqui, ou seja, busca de trabalho ou se, de fato, pretende se estabelecer nesse território.

Nesse interim, na ocasião de busca por informação e atendimento, o idioma é uma barreira enfrentada pelos imigrantes, visto que os agentes de imigração não recebem capacitação nesse sentido. Faz-se necessário pontuar ainda que, juntamente com a barreira do idioma, a falta de uma base de dados que facilite o trabalho dos atores envolvidos na política imigratória, sobretudo para a polícia de imigração, dificulta não só o trabalho da Polícia Federal, – já que esta controla a mobilidade de pessoas no país, mas também impõe uma outra barreira ao atendimento de imigrantes e solicitantes de refúgio.

Assim, não possuir dados (como relação de refugiados que tenham cometido crimes no país; registro de entrada e saída do país de imigrantes na condição de refugiados e relação de refugiados que constem na lista de procurados na Interpol) compromete severamente o cumprimento das atribuições incumbidas à Polícia Federal (TCU, 2016).

É importante que o leitor se atente ao fato de que, embora a Polícia Federal atue de forma padronizada, a prática nos Núcleos de Imigração apresenta variáveis, como forma de atendimento, espaço para atendimento, capacitação e número de agentes.

Por outro lado, quando a política migratória se restringe basicamente ao controle de fronteiras, os reflexos são negativos, incidindo negativamente na sociedade, criando obstáculo à integração dos indivíduos à sociedade de acolhida.

O despreparo diante da vinda de haitianos ao Brasil foi visível, considerando que não havia uma coordenação de políticas públicas capaz de responder a esse fluxo de pessoas. A legislação migratória brasileira não era capaz de responder ao fenômeno, se mostrando falha e cheia de lacunas, os agentes de migração se mostraram despreparados, e o poder público se mostrou desarticulado. Isso, somado ao sentimento xenófobo da população em relação aos imigrantes e à falta de articulação do governo ao coordenar políticas públicas para acolher e apoiar os haitianos, expôs a fragilidade da política imigratória brasileira.

No que tange às políticas migratórias, encontram-se divergências entre as visões do Poder Legislativo e do Poder Executivo, já que aquele adota uma postura de acolher os apelos da sociedade civil, enquanto este atua de modo a restringir as políticas.

Como conclusão, o relatório do TCU observou (2016, p. 20) que não há alinhamento entre as instituições envolvidas na política imigratória, tampouco entre o poder público nacional e subnacional; mostrou, ainda, que atuam de maneira descoordenada e desalinhada, fato que “prejudica a obtenção de resultados e inviabiliza que se reforcem mutuamente”.

Congrega ao exposto a falta de “definição de planos, diretrizes, objetivos, metas, prazos e orientações estratégicas da política brasileira de imigração”, visto que não se identificou a existência de documento formal que verse sobre perspectivas de futuro sobre os “propósitos para a política nacional de imigração, em que pese seus objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacionais, bem como as suas prioridades, etapas e os meios de controle a serem utilizados para monitoramento” (TCU, 2016 p. 20).

De acordo com Cavalcanti e Oliveira (2015, p. 28), a política migratória somente resultará em aspectos positivos à sociedade se combinados “o controle do ingresso de estrangeiros no território nacional com outros instrumentos que resultem em, por exemplo, um programa de incentivo à imigração que traga benefícios para os imigrantes e para a comunidade que os acolhe”, reflexão esta da qual nos ocuparemos no tópico seguinte.

3.2 Imigrantes no Mato Grosso do Sul: a atuação da sociedade civil na causa imigratória nas cidades de Campo Grande, Corumbá e Dourados

Analisar mobilidade humana requer considerar o contexto em que o fenômeno se insere. Diante desse aspecto, pensar a questão imigratória no Mato Grosso do Sul é diferente de pensar a questão em São Paulo, ou em Roraima ou no Rio Grande do Sul.

As peculiaridades da análise migratória vão além do estado na qual esta se dá, já que, ainda que no mesmo estado – considerando o Mato Grosso do Sul – analisar a questão imigratória na cidade de Ponta Porã é diferente de analisar a questão em Corumbá, ou em Bela Vista, ou em Três Lagoas. Daí a necessidade de escolher alguns locais para tratar do tema, pois locais diferentes exigem análises diferentes, por lentes diferentes, considerando contextos diferentes.

Não nos ocuparemos de analisar cidades-irmãs nem as populações fronteiriças pela peculiaridade da permeabilidade com que se dá a mobilidade nesses locais, em que o imigrante transita entre dois lados sem encontrar grandes barreiras, transita livremente, se utiliza do sistema de saúde de ambos os lados da fronteira e possui livre acesso a bens e serviços, como é o caso da mobilidade que ocorre na fronteira entre Brasil e Paraguai nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

O contexto não se aplica à análise de venezuelanos residentes na cidade de Dourados, ou sírios, em Campo Grande, e haitianos, em Corumbá. Entretanto, o fluxo de imigrantes no

Mato Grosso do Sul, considerando cidade fronteiriça ou não, é sempre analisado por um viés securitário em virtude de ser essencialmente um estado considerado rota do tráfico de ilícitos. Nesse aspecto, o imigrante no Mato Grosso do Sul tende a ser visto como ameaça pelas autoridades migratórias, situação que não recebe tal agravante considerando um imigrante residindo na cidade de São Paulo.

O acesso a bens e serviços públicos, as oportunidades, as barreiras burocráticas e a diversidade cultural são aspectos que facilitam ou dificultam a inserção do imigrante na sociedade de acolhida, além das redes estabelecidas pelos próprios imigrantes, as quais representam mecanismo de ligação entre eles, para buscar direitos e se estabelecerem no país.

O Brasil é visto como exemplo de país solidário e acolhedor no cenário internacional, reconhecido por dispor de legislação específica no que tange aos refugiados e escolhido como destino por sua postura hospitaleira. Ainda que o idioma seja uma barreira ao acesso a direitos, o Brasil tem atraído imigrantes por ser considerado um país acolhedor. Em que pesem as políticas públicas pra imigrantes, Lussi (2015, p. 142) acrescenta que:

> Respostas de políticas públicas aos desafios das migrações e do refúgio devem ser: interdisciplinares, integradas, contextualizadas, capazes de reconhecer e assumir a complexidade que o tema requer, sem simplismos. Um protocolo de atendimento de uma população migrante pode não corresponder ao perfil de outra comunidade ou outro fluxo no mesmo território. Origem, condições das relações bilaterais entre país de origem e de destino, história e cultura dos povos que se encontram através de deslocamentos populacionais, situaações pessoais ou socioculturais contingentes do momento em que o fator migratório acontece, momento histórico em que a política é pensada ou decidida, fase do projeto migratório em que a pessoa ou o grupo se encontram, entre tantas outras variáveis, incidem de modo determinante nas condições, potencialidades e exigências de políticas adequadas de acolhida e de integração nos países de imigração.

Diante do exposto, esta seção tem como objetivo identificar os principais atores da sociedade civil na causa imigratória nas cidades de Campo Grande, Corumbá e Dourados. As instituições foram escolhidas considerando os projetos desenvolvidos com imigrantes e a importância de seu trabalho no que concerne à acolhida e à assistência dessa população. A pesquisa bibliográfica também contribuiu para a escolha de tais instituições, uma vez que foram mais citadas em estudos, artigos e notícias publicadas pela mídia local, sendo possível identificar a importância de sua atuação com imigrantes nas cidades escolhidas.

A escolha das cidades para observar a participação da sociedade civil na causa imigratória se deu em virtude de estarem sob maior visibilidade no estado devido aos últimos acontecimentos no que tange à mobilidade internacional, como a chegada dos haitianos e a

interiorização de venezuelanos, além do número populacional, selecionadas assim as 3 cidades com maior número de habitantes, no Mato Grosso do Sul, como mostrado na tabela 1.

Tabela 1 - Cidades com maior número de habitantes no MS

1º	CAMPO GRANDE	786797
2º	DOURADOS	196035
3º	CORUMBÁ	103703

Fonte: Elaboração própria, segundo dados do IBGE, censo 2010.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estima que cerca de 4500 haitianos refugiados residem em Mato Grosso do Sul, conforme informações da Procuradoria da República. A capital do estado, Campo Grande, abriga cerca de 1500 imigrantes. Os dados do relatório anual do Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra) mostrou que, no primeiro semestre de 2019, 1300 trabalhadores migrantes foram admitidos no mercado de trabalho formal em Mato Grosso do Sul.

O relatório aponta que o estado é um dos principais pontos de entrada e saída de imigrantes, ao lado de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Estima-se que cerca de 70 mil pessoas entraram no Brasil por Mato Grosso do Sul até julho de 2019. Esses imigrantes adquirem regularização por meio da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), considerando sete classificações possíveis: residentes, temporários, permanentes, fronteiriços, provisórios, asilados e outros.

O grupo de imigrantes no Brasil, em 2018, constituiu-se predominante por haitianos, venezuelanos e colombianos. Os dois primeiros tiveram o maior número de carteiras de trabalho emitidas, de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, no lançamento do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra.

Diante dos dados apresentados, a participação da sociedade civil na causa imigratória também foi fator preponderante para a escolha dos locais, já que, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, foi possível notar grande participação da sociedade civil atuando com imigrantes, sobretudo, por notar participação de uma instituição de ensino e de uma organização religiosa nos 3 locais escolhidos (tabela 2).

Tabela 2 - Instituições protagonistas na causa imigratória nas cidades analisadas

	INSTITUIÇÃO RELIGIOSA	**INSTITUIÇÃO DE ENSINO**
CAMPO GRANDE	PASTORAL DOS MIGRANTES	UEMS
DOURADOS	CASA IRMÃ DULCE	CSVM- UFGD
CORUMBÁ	PASTORAL DA MOBILIDADE HUMANA	UFMS

Fonte: Elaboração própria.

Quanto a dados e números pertinentes à análise, houve dificuldade em encontrar dados que abrangessem todo o período considerado pela pesquisa. As estatísticas encontradas nos relatórios dos diferentes órgãos são analisadas em diferentes anos. Sendo assim, utilizamos os dados disponibilizados nos últimos anos, não sendo possível analisá-los em um só período ou em um só ano para analisar diferentes fatos.

Ressalta-se que nos ocuparemos de dados numéricos, mas não nos coube enfatizar o número elevado ou não de imigrantes nos locais escolhidos, nem enfatizar o número de instituições envolvidas com a causa, mas sim dar foco à importância das ações desenvolvidas com os imigrantes, que são essenciais para garantir vida digna a essa população, numerosa ou não.

Primeiramente, apresentaremos instituições protagonistas na coordenação de políticas públicas para imigrantes na cidade de Campo Grande, posteriormente, analisaremos a cidade de Corumbá, e, em seguida, a cidade de Dourados. Posteriormente, analisaremos a atuação da sociedade civil nos locais escolhidos e as iniciativas locais do poder público quanto ao tema.

O poder público no Mato Grosso do Sul tem empenhado esforços atuando juntamente com a sociedade civil, tornando possível articular ações mais complexas e assertivas, a fim de responder a demanda dos imigrantes na busca de uma vida digna no Brasil e estabelecer políticas públicas no escopo da baixa política, influenciando a alta política por meio de boas práticas e ações caritativas em âmbito subnacional.

Vários grupos étnicos marcaram a história de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, além de atrair imigrantes dos países vizinhos, como paraguaios e bolivianos. De acordo com Rosa (2019), há uma expressiva presença de paraguaios e bolivianos. Muitos deles são estudantes que vieram e se fixaram na cidade, em busca de melhores condições de vida.

A política pública para imigrantes em Campo Grande é protagonizada pela Pastoral dos migrantes e pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul- UEMS.

Vinculadas a Arquidiocese de Campo Grande – MS, as Irmãs Missionárias Scalabrinianas chegam na capital em 1979, momento em que assumem a gestão da Pastoral dos Migrantes, estando o Serviço da Pastoral dos Migrantes vinculado a Pastoral da Mobilidade Humana. A Pastoral atua na causa imigratória, dentro das quatro "exigências da evangelização na Igreja de Comunhão: testemunho, serviço, diálogo e anúncio". Segundo Rosa (2019), a razão fundamental deste serviço é a acolhida, a organização do migrante, o resgate da cidadania e a articulação com as Pastorais e outros serviços que agem para reestabelecer a dignidade das pessoas em mobilidade.

As ações se desenvolvem integradas a outras instituições de acolhida, atuando na "inclusão social, na formação humana, na geração de renda, no resgate da cultura e da cidadania dos migrantes" (ROSA, 2019, p. 201). Por meio de sua atuação, a Pastoral visa transformar o ambiente dos grupos atendidos promovendo da dignidade humana, Em Campo Grande, a organizar completa seus 36 anos de atuação. Uma das frentes de atuação da Pastoral é a assistência a regularização documental, evitando que essas pessoas estejam em condição de vulnerabilidade. A Pastoral também promove o ensino de Língua Portuguesa.

Embora atue com os imigrantes de maneira árdua em várias frentes, "a assistência para os migrantes e refugiados em Campo Grande vem registrando desafios extremamente relevantes do ponto de vista social e político", como por exemplo "a necessidade de atuar de forma preventiva – como no caso da conscientização em relação ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual ou trabalho escravo – até o auxílio emergencial" ROSA (2019, p. 203).

Juntamente com a Pastoral dos Migrantes, a UEMS é protagonista das políticas públicas para imigrantes em Campo Grande, atuando em parceria com outras instituições, em várias frentes de atuação.

O Programa UEMS ACOLHE – Acolhimento Linguístico, Humanitário e Educacional a Migrantes e Refugiados – é o resultado de uma série de ações de extensão desenvolvidas no âmbito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Nasce com a finalidade de atender a comunidade migrante e refugiada no Mato Grosso do Sul. A estruturação deste Projeto está em conformidade com a Política de Extensão Universitária da UEMS e "reforça o compromisso contínuo da UEMS em retornar à sociedade os conhecimentos produzidos internamente, sendo o mesmo concebido por professores doutores da instituição, com larga experiência acadêmica e profissional na área de migrações e ensino e aprendizagem de línguas". (UEMS, 2019)

O escopo do projeto abrange ações de extensão que “possibilitem a inserção linguística, humanitária e educacional de migrantes e refugiados no estado de Mato Grosso do Sul, a partir, inicialmente, do oferecimento de cursos de extensão gratuitos de Português como Língua Estrangeira: Módulo Acolhimento”. (UEMS, 2019)

O Programa UEMS ACOLHE fomenta as discussões no âmbito institucional de políticas institucionais e públicas no estado de Mato Grosso do Sul, visando a implantação de “ações efetivas de acolhimento linguístico, humanitário e educacional a comunidade migrante e refugiada, enfatizando a relevância do tema migração e deslocamentos no contexto nacional e internacional”.

Desde 2017, o Projeto “Português para estrangeiros” já atendeu 171 migrantes, 25 pessoas em 2017, 44 pessoas em 2018 e 102 pessoas no primeiro semestre de 2019. NO mesmo ano, o projeto atendeu mais de 100 alunos em 6 turmas na UEMS em Campo Grande. Além disso, o Projeto tem parcerias institucionais com a Fundação Social do Trabalho (Funsat) e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (Sedhast). A Igreja Batista Bíblica também é parceira do projeto.

Em Corumbá, apresentam-se como protagonistas a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Pastoral da Mobilidade humana, as quais atuam sob a peculiaridade da área de fronteira.

Situada a 420 quilômetros da capital do estado, Corumbá é hoje a 3ª cidade mais importante do Mato Grosso do Sul, fazendo fronteira com a Bolívia, à beira do rio Paraguai. A cidade de Corumbá é caracterizada por ser local “estratégico de articulação dos fluxos de bens, pessoas e informações, configurando o denominado corredor bi-oceânico, que agrega as duas margens litorâneas do continente, isto é, o sudeste brasileiro com os portos peruanos e chilenos do Pacífico” (BAENINGER, 2016, p. 276)

Ao longo dos anos, em virtude da proximidade geográfica, as relações com a Bolívia foram maximizadas, refletindo na cultura local, e ensejando a criação do curso de mestrado em Estudos Fronteiriços(MEF) da UFMS em Corumbá, no Campus Pantanal, a fim de estudar a influência mútua das cidades perante o contexto de culturas.

Em 2015, o Circuito de Apoio ao Imigrante, em Corumbá, é instituído pelo MEF., desprovido de hierarquia, caracterizado como coletivo intersetorial. Houve a necessidade de que os órgãos atuantes diretamente com imigrantes naquele local estabelecessem maior conectividade entre eles. (CURTO, 2018)

Faz- se necessário nos atentarmos as peculiaridades de Corumbá, uma vez que nos apresenta demandas majoritariamente acerca da questão documental. Essa análise depreende-se das dificuldades cotidianas encontradas pelos imigrantes em documentar-se. Essa situação incide principalmente, “no que diz respeito aos motivos da permanência no país sem documentação, motivos estes que ficam entre as questões sociais e de escolha pessoal em permanecer “invisível” aos olhos do Estado”. (CURTO, 2018, p. 66)

No mesmo sentido, a Pastoral da Mobilidade Humana atua em Corumbá com objetivo de orientar , acompanhar e acolher imigrantes, bem como atua com vítimas de tráfico e exploração de mão de obra a fim de possibilitar que restabeleçam suas vidas com dignidade As iniciativas da Pastoral da Mobilidade Humana se dão periodicamente por meio de assistência, orientação, alimentação e hospedagem a imigrantes que transitem na fronteira entre Brasil e Corumbá, bem como a outros imigrantes que transitam na região. (MADUREIRA; SEIXAS, 2013)

São atividade desenvolvidas pela pastoral em Corumbá:

- Oficinas de capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas.
- Seminários regional e binacional.
- Visitas a escolas das redes municipal, estadual e particular de Corumbá para conscientização.
- Evento para celebrar a Semana Nacional do Migrante.
- Visitas periódicas na fronteira e ao terminal rodoviário de Corumbá.
- Atendimentos diários no escritório.

Em Dourados, o protagonismo é assumido pela CSVM e pela Casa da Acolhida Irmã Dulce. De acordo com o relatório da ONU (2019), o município de Dourados recebeu 787 venezuelanos regulares por meio do processo de interiorização, sendo considerada a cidade que mais recebeu refugiados no interior do país, ocupando o 2º lugar no ranking, estando atrás apenas da cidade de São Paulo, que recebeu 1059 venezuelanos.

Dentre as várias instituições envolvidas na causa imigratória na cidade, destacam-se igrejas, ONGs, grupos articulados de voluntariado, instituições de ensino e secretarias do município, além da forte atuação da Defensoria Pública. Em virtude de seu amplo guarda-chuva de atuação com imigrantes em Dourados, salientou-se a atuação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) da UFGD e a Casa Irmã Dulce.

A CSVM[44] nasce da iniciativa lançada pelo Escritório Regional da América do Sul, e pelo Escritório Regional da América Central, com o objetivo de difundir o ensino do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, fomentando a produção acadêmica e o desenvolvimento de pesquisas na área, bem como a formação acadêmica, capacitando a professores e estudantes[45] (ACNUR, 2012; ACNUR, 2003; RODRIGUES, 2014).

As Cátedras[46], em suas universidades, atuam em diversas áreas, por meio de várias frentes, objetivando despertar sensibilidade acerca da questão dos refugiados, e provocando o olhar da sociedade receptora para acolhê-los da melhor forma possível. Essa atuação previne a xenofobia, o racismo e a intolerância em relação aos refugiados no país (MORAES, 2015). Além disso, a atuação das Cátedras fomenta a cidadania, a diversidade cultural e possibilita que a sociedade enxergue o imigrante sem as lentes da diferença, além de que tornam possíveis a troca de experiencias mutuamente, o que faz com que se sintam acolhidos.

Por meio das Cátedras[47], é possível notar como a atuação da academia, em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, pode incentivar e proporcionar o desenvolvimento de processos de integração, em múltiplas dimensões e diversas áreas: "Isto se verifica nos aspectos ditos funcionais da integração (no âmbito da educação, saúde, alimentação, moradia, proteção, assistência jurídica) e, ao mesmo tempo, ao intermediar práticas de interações sociais e culturais com a comunidade local" (MOREIRA, 2015, p. 93).

O tripé de sustentação da universidade – ensino, pesquisa e extensão – possibilita que as universidades desenvolvam projetos de atuação com a população imigrante, como a inclusão do tema nas disciplinas ofertadas nos cursos pertinentes e incentivando a publicação de pesquisas vinculadas ao tema, formando um banco de pesquisas vinculado.

No mais, eventos e cursos de formação realizados pela CSVM possibilitam que o conhecimento sobre o tema chegue à comunidade acadêmica e à comunidade externa. Por meio de extensão, "os benefícios aos refugiados seriam mais fortemente sentidos, a partir da: criação de processo seletivo específico, concessão de bolsas de estudos ou auxílio-manutenção,

[44] Criadas pelo ACNUR em 2003, em homenagem ao então Alto Comissário de Direitos Humanos, que havia dedicado décadas de sua vida trabalhando com refugiados e foi vitimado pelo atentado ao Escritório da ONU em Bagdá no mesmo ano (ACNUR, 2012)

[45] Os primeiros convênios foram firmados no Brasil, com a UNICEUB e a PUC-RJ, ambas universidades privadas no país (RODRIGUES, 2014)

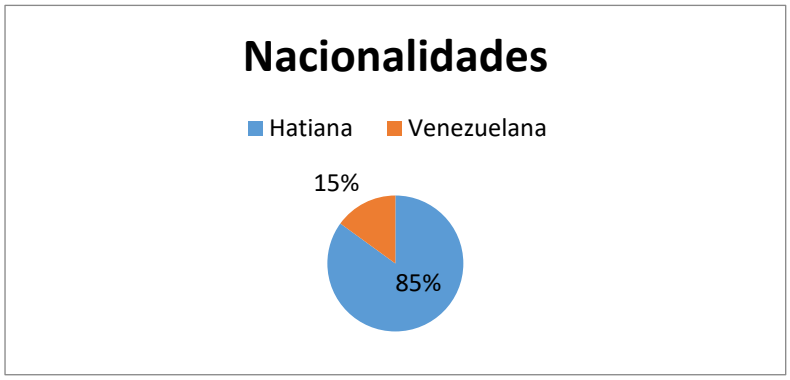
[46] As "Cátedras buscam ampliar o olhar do universo acadêmico e qualificar alunos e profissionais para o debate sobre a questão dos migrantes e refugiados, além de permitir aos solicitantes de refúgio e refugiados o acesso ao espaço universitário" (HAYDU, 2011, p. 142).

[47] No Mato Grosso do Sul, a Universidade Federal da Grande Dourados- UFGD está presente na Cátedra Sérgio Vieira de Mello por meio da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR). Disponível em http://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/universidades-conveniadas/.

facilitação da validação de títulos de graduação e pós-graduação” , além de oferecer cursos de língua portuguesa, assistência jurídica e demais serviços nas áreas de saúde física e mental (ACNUR, 2012).

No âmbito da cidade de Dourados/MS, a CSVM realizou 47 atendimentos, a maioria na Casa Irmã Dulce; como apontado pelo gráfico 1, as nacionalidades atendidas foram imigrantes haitianos e venezuelanos.

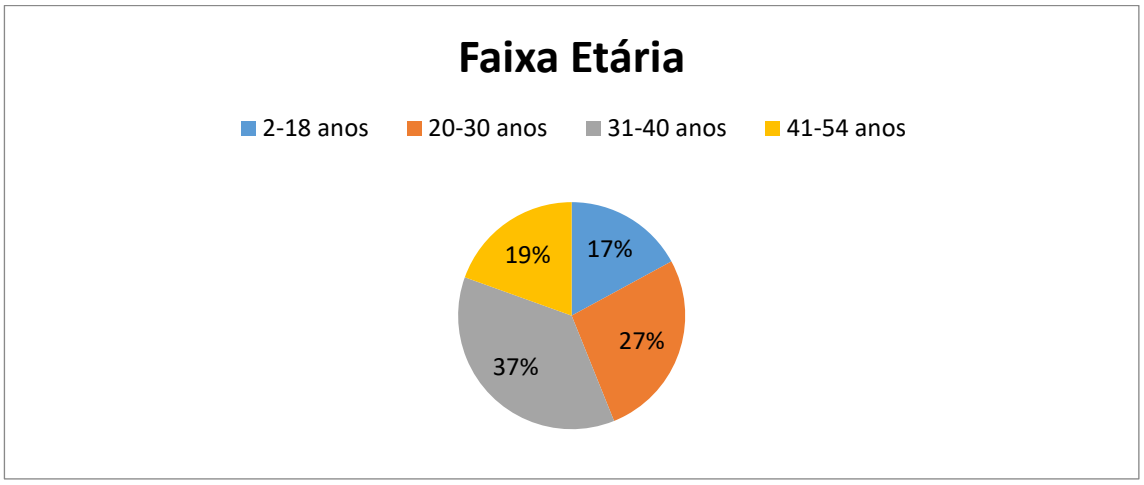
Gráfico 1 - Nacionalidades



Fonte: Relatório de atendimentos da CSVM-UFGD, 2019.

A faixa etária dos imigrantes atendidos pela CSVM está no gráfico 2.

Gráfico 2 - Faixa etária



Fonte: relatório de atendimentos da CSVM-UFGD, 2019.

Os atendimentos da CSVM são realizados aos domingos, na Casa de Acolhida Irmã Dulce, que, juntamente com a CSVM, trabalham por meio da solidariedade na garantia de direitos humanos a imigrantes e refugiados. O atendimento realizado pela Cátedra na Casa Irmã Dulce é fruto da união das duas instituições, no intuito de agregar esforços para a causa imigratória.

Dessa forma, atuando em conjunto, garantem assistência aos imigrantes em Dourados e impedem que sofram com a vulnerabilidade social e tenham seus direitos tolhidos. As duas instituições, juntas, oferecem assistência, acolhida, orientação jurídica, entre outras atividades aos imigrantes, como doações, matrícula em instituição de ensino; orientação quanto a documentos e renovações etc. Algumas iniciativas foram adotadas pela UFGD fora do escopo da Cátedra, mas que, posteriormente, integraram o time de assistência aos imigrantes e refugiados, como oferta de aulas de português como mecanismo de aproximação dessa população, chamando-os para perto e possibilitando a integração local destes.

A CSVM atua de maneira ampla e direcionada prestando assistência aos imigrantes e refugiados. Essa atuação nem sempre foi conjunta, entretanto, atualmente a atuação de ambas são essenciais na cidade de Dourados para assistir os imigrantes.

Soma-se ao descrito que “o potencial das contribuições dadas pela comunidade acadêmica não se restringe a aspectos teóricos e jurídicos”, bem como não são restritas ao espaço acadêmico, já que suas atividades têm alcance prático no que se refere ao processo de integração local. Diante do importante papel das Cátedras na atuação com imigrantes, em 2019, o CONARE se abriu para a propositura de sugestões de iniciativas para a formulação de um plano nacional relativo a refugiados.

Ao produzir pesquisas sobre o tema, a academia não só fomenta as discussões sobre a temática como dá voz a imigrantes e refugiados por meio de estudos empíricos, entrevistas e projetos. Essas pesquisas “servem como indispensável insumo para o desenho de políticas públicas em prol dos refugiados, assim como são importantes para sua execução e posterior avaliação” (MOREIRA, 2015, p. 194). Desse modo, a universidade “dá braços” para que essa população consiga alcançar integração, por meio de medidas que os beneficiem nas diferentes esferas (municipal, estadual e federal) no intuito de aperfeiçoar iniciativas voltadas à integração.

Outro aspecto relevante da atuação das Cátedras é a possibilidade de fornecerem informação e capacitação de agentes públicos (federais, estaduais e municipais) e outros atores, como membros de ONGs e instituições privadas que também atuam diretamente com refugiados. Com essa atuação bifocal, "em ambos os lados (tanto frente aos refugiados como à comunidade local), as Cátedras despontam como atores de relevo para propiciar relações recíprocas mais favoráveis em termos dos processos de integração" (MORAES, 2015, p. 93).

Os 30 anos da Declaração de Cartagena ensejaram reuniões, debates e eventos para congregar forças em torno da questão migratória, reunindo instituições da sociedade civil, representantes de governos, instituições religiosas e demais instituições envolvidas no tema. Na ocasião, tomou forma o Plano de Ação do Brasil de 2014 (ACNUR, 2015b), e, segundo as consultas subnacionais, ressaltou-se a importância de fortalecer as redes regionais e nacionais da sociedade civil, sobretudo, incluindo a Academia, objetivando a produção de conteúdo para fomentar iniciativas de cunho humanitário para a proteção de imigrantes e refugiados.

No município de Dourados, a CSVM atua sobretudo, em parceria com a Casa de acolhida Irmã Dulce, sob administração da Congregação das Irmãs de São José. A história da congregação se inicia em 15 de outubro de 1650, sob os preceitos de "assistir e servir ao próximo com o mesmo cuidado, diligência e cordial caridade que tinha o glorioso São José a serviço da Santíssima Virgem" (SILVESTRE, 1985, p 24).

A missão da Congregação Irmãs de São José tem é "se fazer presente nas realidades mais fragilizadas, onde a vida se encontra ameaçada". Há mais de 50 anos de presente na Diocese de Dourados, estas atuaram e atuam em muitas paroquias, desenvolvendo diversos serviços pastorais, atuando em acampamentos, assentamentos, junto a indígenas, na promoção da saúde e em defesa da vida[48].

A Casa de Acolhida Irmã Dulce tem como objetivo firmar a presença missionaria em Dourados, atuando no acolhimento e solidariedade com refugiados, imigrantes e apátridas, juntamente comem as demais instituições envolvidas. Inicialmente, em 2015, a casa tinha como objetivo acolher pessoas vindas de outros municípios para acompanhar familiares internados nos hospitais de Dourados. Posteriormente, em virtude da chegada de haitianos, tornou-se local de acolhida de imigrantes.

Em agosto de 2018, as Irmãs de São José iniciam o projeto "compartilhe a viagem", com intuito de contribuir com as demandas recebidas pela Cáritas Arquidiocesana de Dourados.

[48] Informações obtidas a partir da ata de fundação da Casa de Acolhida Irmã Dulce (2018)

O local passa a ser sede do projeto de ensino de Língua Portuguesa, já desenvolvido pela UFGD por meio de voluntários, e posteriormente, passou a oferecer atendimento aos imigrantes que ali frequentavam.

Além de local de acolhida, ensino de português e assistência, a Casa de Acolhida Irmã Dulce, sob a gestão das Irmãs de São José, também oferece assistência aos imigrantes quanto a doação de roupas, alimentos, atendimento psicológico, entre outras ações. Soma-se as atividades oferecidas na Casa de Acolhida Irmã Dulce os seguintes objetivos específicos[49]: escutar , acolher e apoiar essas pessoas em todas suas dimensões no sentido de contribuir no processo de reconstrução de suas vidas no espalho desconhecida; mapear detalhadamente quem são essas pessoas de onde são, onde estão, e suas reais necessidades; transformar o espaço de casa numa referencia para as pessoas que se encontram em situação de refugiadas, imigrantes e apátridas; articular as ações que já estão sendo desenvolvidas isoladamente por instituições e pessoas voluntarias sensíveis com essa causa e ampliar o conhecimento sobre os refugiados e imigrantes.

A importância da atuação das Irmãs de São José- além do espaço físico oferecido por meio da Casa de Acolhida Irmã Dulce- se dá não só por oferecer, naquele local, ampla assistência aos imigrantes e refugiados, mas por se tornar principal local de apoio aos imigrantes, uma vez que, por meio da presença nas aulas de português oferecidas inicialmente, começaram a ver na Casa um local de acolhida, encontro, ajuda e oportunidade de reconstruírem suas vidas com dignidade na cidade de Dourados, tornando-se local de referência para eles.

São atuantes, também, na causa imigratória no estado: Casa de Passagem (Corumbá); as prefeituras; Secretaria de Assistência Social (SAS); Cáritas (Dourados); Associação Haitiano Brasileira (Campo Grande); CEDAMI – Centro de Apoio aos Migrantes (Campo Grande); Pastoral do Imigrante (Três Lagoas); Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM); Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos Marçal de Souza Tupã I (CDDH).

Diante do exposto, a sociedade civil se mostra como protagonista frente as políticas públicas para imigrantes. Entretanto, ainda que não tenha "braços" suficientes para abarcar toda a demanda exigida pela questão imigratória, o Estado desenvolve importantes iniciativas no que diz respeito a política migratória, muitas vezes em parceria com a sociedade civil. No mais,

[49] Informações obtidas a partir da ata de fundação da Casa de Acolhida Irmã Dulce (2018)

subsidia algumas iniciativas e atua no campo normativo atendendo a demandas e sugestões de instituições.

No Mato Grosso do Sul, ressalta-se a criação, em 12 de setembro de 2016, do CERMA/MS [50] - Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas, vinculado à Superintendência de Direitos Humanos (SUPDH). O CERMA surge da necessidade de articular os poderes constituídos e a sociedade civil para as dificuldades enfrentadas pelos migrantes e refugiados, de modo a orientar e capacitar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes e apátridas, além de coordenar iniciativas e promover ações de defesa e atenção , garantindo a inserção de migrantes, refugiados e de apátridas nas políticas públicas, a fim de assisti-los.

A necessidade de articulação entre os órgãos e entidades envolvidas com a questão no estado de Mato Grosso do Sul deu-se a medida em que o estado passa de "corredor de passagem" para local de moradia dos imigrantes. O comitê tem atuado como elo de parcerias entre Estado e sociedade civil na coordenação de políticas públicas em âmbito subnacional, de modo a promover e coordenar iniciativas efetivas ao acolher e prestar assistência a imigrantes.

O Comitê é composto por 17 membros : 12 representantes governamentais (Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (Sedhast), Assembleia Legislativa; Secretaria de Estado de Educação (SED); Secretaria de Estado de Saúde (SES); Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp); Fundação de Desporto e Lazer de Mato Grosso do Sul (Fundesporte); Ministério Público do Trabalho (MPT-MS); Ministério Público Estadual (MPEMS); Departamento de Polícia Federal (DPF); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Defensoria Pública da União (DPU))

A sociedade civil é representada por 5 organizações não governamentais (voltadas às atividades de assistência e ou de proteção a refugiados, migrantes e apátridas no Estado). São atuantes também na causa imigratória no estado: Casa De Passagem (Corumbá); as prefeituras; Secretaria de Assistência Social (SAS); CÁRITAS (Dourados); Associação Haitiano Brasileira (Campo Grande); CEDAMI- Centro de Apoio aos Migrantes (Campo Grande); entre outros.

Notou-se então que a relação de subsidiariedade entre Estado e sociedade civil tem trazido ganhos significativos a população imigrante no Mato Grosso do Sul, sobretudo nas cidades de Campo Grande, Corumbá e Dourados, onde as iniciativas apresentam maior grau

[50] Disponível em http://www.sedhast.ms.gov.br

de coordenação e os atores envolvidos na causa imigratória tem atuação pujante ao atuar na acolhida e assistência a essa população, evitando que permanecem em estado de vulnerabilidade social e se integrem a sociedade de acolhida.

Considerando as 3 cidades analisadas, estabeleceu-se um comparativo de fatores que são pertinentes a política pública para imigrantes nesses locais. Os dados foram obtidos e comparados a partir da plataforma do IBGE, considerando dados estatísticos dos últimos anos, disponibilizados por meio do site do órgão, em que é possível estabelecer comparativos entre cidades

2017	DOURADOS	CORUMBÁ	CAMPO GRANDE
O pessoal ocupado na área de assistência social no município participou de cursos de capacitação em quais grupos de temas: POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) E LEGISLAÇÃO CORRELATA	SIM	-	SIM
EXISTÊNCIA DE CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	SIM	SIM	SIM
Realiza capacitação para os membros	EVENTUALMENTE	EVENTUALMENTE	EVENTUALMENTE
UNIDADES FÍSICAS QUE EXISTEM NO MUNICÍPIO **Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**	SIM	SIM	SIM
O MUNICÍPIO REALIZA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIASSISTENCIAIS A MIGRANTES/IMIGRANTES/REFUGIADOS	SIM	SIM	SIM
EXISTE ALGUM MECANISMO DE COOPERAÇÃO ENTRE O MUNICÍPIO E OS DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO	SIM	SIM	NÃO

EXISTE NO MUNICÍPIO ASSOCIAÇÃO E/OU COLETIVO DA POPULAÇÃO IMIGRANTE/REFUGIADOS QUE SE RELACIONE COM A PREFEITURA	NÃO	SIM	NÃO
EXISTE NO MUNICÍPIO CURSO PERMANENTE DE PORTUGUÊS VOLTADO ESPECIFICAMENTE PARA IMIGRANTE/REFUGIADO	NÃO	NÃO	NÃO
O MUNICÍPIO REALIZA ATENDIMENTO MULTILÍNGUE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS	NÃO	SIM	NÃO
E XISTE NO MUNICÍPIO ABRIGO PARA O ACOLHIMENTO DE IMIGRANTES/REFUGIADOS	SIM	SIM	SIM
EXISTE NO MUNICÍPIO CENTRO DE REFERÊNCIA E APOIO A MIGRANTES E REFUGIADOS	SIM	NÃO	SIM
O MUNICÍPIO REALIZA FORMAÇÃO/CAPACITAÇÃO CONTINUADA INTERDISCIPLINAR (FORMAÇÃO/CAPACITAÇÃO CONTINUADA INTERDISCIPLINAR, PARA O ATENDIMENTO A IMIGRANTES/REFUGIADOS, VOLTADA PARA PESSOAS QUE ATUEM NA ÁREA DA SAÚDE, SEGURANÇA PÚBLICA, COMUNICAÇÃO, EDUCAÇÃO, TRABALHO E OUTRAS.)	NÃO	NÃO SOUBE INFORMAR	NÃO

FONTE: A autora, baseado nos dados da plataforma do IBGE, 2017

Diante dos fatores elencados, infere-se que o Estado falha em alguns aspectos, momento em que a sociedade civil atua como "tapa buraco". Em outros aspectos, o poder público se mostra atento a população imigrante/refugiada, como mostraremos em seguida.

No quesito sobre a oferta de cursos de português, nas três cidades, essa lacuna é preenchida pela sociedade civil. Em Campo Grande a Universidade do Estado do Mato Grosso do Sul-UEMS, em 2017 iniciou a oferta de curso de Português para imigrantes por meio do Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiros (NEPPE), em Dourados, a Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD estruturou projeto de extensão com atividades voltadas para o ensino de português para haitianos no mesmo ano.

Ressalva-se que os três municípios possuem coletivos/associações articuladas de imigrantes, entretanto, a existência destas não é suficiente para que haja relação com o estado, bem como não é sabido ao Estado sobre a existência desses grupos organizados, o que configura clara falta de conhecimento da arena pública e claro distanciamento dos imigrantes das instancias públicas, ou por desconhecimento dos órgãos ou por receio por parte dos imigrantes, já que se mostram temerários a órgãos públicos. Em novembro de 2016 fundou-se a Associação Haitiano-Brasileira (ASHABRA) na cidade de Campo Grande. Posteriormente, em 25 de fevereiro de 2019, fundou-se a Associação dos Haitianos em Dourados

Por outro lado, segundo os dados apresentados pelo IBGE, os três municípios declararam na pesquisa que prestam serviços sociassistenciais a migrantes/imigrantes/refugiados, e ainda, que possui local para abrigar pessoas migrantes. No entanto, a pesquisa não menciona se os abrigos são exclusivamente para pessoas em situação de migração/refúgio ou não.

Dos três locais analisados, apenas uma cidade- a capital do estado- declarou realizar atendimento multilíngue nos serviços públicos. A dificuldade em atender as demandas dos imigrantes é quase sempre uma barreira imposta pelo idioma, lacuna também ocupada pela sociedade civil. Membros voluntários de ONGs e instituições acompanham os imigrantes quando há necessidades de recorrerem a algum serviço público, especialmente no tocante a regularização/renovação de documentos na Polícia Federal.

Como já destacado, o imigrante desconhece certos procedimentos necessários para sua permanência no país. Somado ao desconhecimento do imigrante, o idioma impede que sua solicitação seja atendida/esclarecida, dificultando o atendimento dessa população. O contrário também ocorre, uma vez que o imigrante tenha conhecimento dos procedimentos, mas o idioma o impede de se comunicar.

Importa ainda destacar que os três municípios declararam não realizar formação/capacitação continuada interdisciplinar para o atendimento a imigrantes/refugiados, voltada para pessoas que atuem na área da saúde, segurança pública, comunicação, educação, trabalho e outras. Esse quesito tem impacto sobretudo no desconhecimento do poder público sobre a legislação concernente a imigrantes e refugiados, que refletem diretamente na garantia dos direitos dessa população.

Entretanto, em Campo Grande, o Ministério Público do Trabalho tem atuado de modo a contribuir para a inserção social dessa população, ao ajuizar denúncias contra a violação de direitos trabalhistas. Nesse sentido, implementa cursos de ensino de português e qualificação

profissional por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), quando multas de empresas são convertidas nessas ações. (JESUS, 2018)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da existência de interesses que cerceiam a questão da imigração no Brasil, propostas de reformulação ficam impedidas de serem efetivadas. Os conservadores visam a atrair o investimento externo, de modo a atrair investidores e assumir os riscos da imigração. O mercado se mostra a favor da imigração seletiva, visando apenas à mão de obra. A polícia tende a ver o estrangeiro como criminoso, dessa forma, objetiva zelar pela segurança nacional. Assim, os interesses antagônicos impedem o avanço da política imigratória brasileira.

Todas as vezes que um problema imigratório exige medidas das quais não dispõe a legislação – como aconteceu na ocasião da concessão de vistos aos milhares de imigrantes haitianos recém-chegados – os imigrantes ficam reféns do poder discricionário de quem quer que o detenha e de medidas tapa-buraco, como quando da chegada dos haitianos. A estes foram concedidos vistos humanitários, classificação não disposta na lista de vistos, sendo uma medida de pronto atendimento.

Diante das diversas perspectivas pelas quais é possível analisar a política imigratória brasileira, do ponto de vista da política externa, observa-se que a postura adotada pelo Brasil é acolhedora. Do ponto de vista social, a sociedade precisa encarar o imigrante como se nacional fosse, já que é detentor de direitos onde quer que esteja.

Do ponto de vista econômico, o Brasil tem dado significativos passos, visto que a imigração fomenta a economia e, principalmente, os acordos de cooperação no âmbito regional. De modo geral, o Brasil tem se projetado de forma positiva no que tange à imigração, uma vez que o número de imigrantes atraídos tem se elevado constantemente.

Como fenômeno do cenário internacional atual e há muito tempo uma realidade no Brasil, a questão migratória exige atenção. Para tanto, se o Brasil se posiciona de modo a acolher todos os imigrantes, faz-se necessário estruturar políticas públicas de modo a recebê-los da melhor maneira possível, criando um aparato seguro e eficiente.

Embora falha, o Brasil possui política imigratória, ainda que não tenha um caráter restritivo como nos Estados Unidos ou Europa – de controle ostensivo de suas fronteiras –, a política imigratória existe. Porém, mesmo que tenha se tornado mais flexível e conveniente com

o passar dos anos, considerando os acordos firmados e as medidas adotadas para lidar com as omissões da legislação, as políticas públicas para imigrantes são capitaneadas, principalmente, pela sociedade civil.

As políticas públicas para imigrantes são coordenadas pela sociedade civil, movida pela solidariedade de grupos organizados, protagonizada por instituições religiosas, ONGs e redes de apoio, o que denota que o Estado não possui braços suficientes para suportar a questão imigratória, sendo a sociedade civil subsidiária do Estado na coordenação de políticas públicas. Há ainda uma visível desarticulação entre os órgãos governamentais incumbidos da questão imigratória, o que dificulta a eficácia de suas ações, sendo este um obstáculo para a garantia dos direitos humanos dos imigrantes, impedindo-os de reestabelecer suas vidas em solo estrangeiro.

Considerando a política de imigração brasileira, muitos procedimentos realizados pelos órgãos envolvidos na atividade de imigração são ultrapassados, ineficazes e burocráticos, não só no que tange à relação direta de atendimento/registro de imigrantes, mas também no que diz respeito à logística de procedimentos e à postura do Brasil no âmbito da agenda de imigração.

As dificuldades em lidar com as práticas dos procedimentos dos quais são de responsabilidade dos agentes públicos de imigração se deve ainda a demasiada rotatividade de carreira, o baixo número de agentes disponíveis para realizar os procedimentos nos núcleos de imigração da Polícia Federal, o envolvimento e desalinhamento dos órgãos competentes, as lacunas normativas, que muitas vezes- e de forma intensa- impedem o cumprimento das leis. Tais fatores fazem com que o imigrante passe pela difícil situação de estar submetido e a mercê do poder discricionário dos agentes públicos.

Outro fator que dificulta a eficiência do aparato que concerne à aplicação da política imigratória é a rotatividade dos agentes da Polícia Federal, que atrapalha a formação do agente de imigração, tendo em vista que a prática migratória exige experiência, uma vez que são inúmeras as ocasiões em que nos deparamos com um caso nunca visto, ou que a lei não esclarece, e o fator rotatividade dificulta que o agente de imigração seja dotado de experiência com a prática imigratória.

Ademais, a falta de profissionalização dos agentes de imigração também é empecilho para que o serviço público que se propõe dispor seja eficiente. A prática imigratória exige capacitação, pois, muitas vezes, o agente não sabe como interpretar a legislação, ou como proceder nos casos do dia a dia. Entretanto, esse obstáculo pode ser superado por meio do provimento de cursos de capacitação aos agentes, para que se tenha conhecimento da legislação

e como proceder diante de casos recorrentes, para que o agente saiba, ao menos, os procedimentos básicos da prática imigratória.

É notável também a necessidade de o agente de imigração falar outras línguas, uma vez que o estrangeiro se apresente desacompanhado de um indivíduo que o compreenda, ou seja, deve-se considerar que há necessidade de curso de línguas para os agentes de imigração, que não lhes é ofertado.

Outros órgãos públicos, como prefeituras e secretarias, também se mostram despreparados para atender as demandas dos imigrantes, não só no tocante ao idioma, mas também no que se refere ao desconhecimento da legislação nacional e dos procedimentos que envolvam emissão de documentos.

Diante dos fatos e dos dados apresentados, podemos aferir que a atividade imigratória envolve um aparato de atores e procedimentos, de modo que abrange uma gama de aspectos que devem ser considerados ao olhar a questão imigratória. É um aparato que exige a interligação dos órgãos, e a forma com que cada um desempenha sua função reflete diretamente na atuação dos demais.

Sendo a política imigratória uma engrenagem, composta por peças – Polícia Federal, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Imigração, Ministério do Trabalho, Comitê Nacional para Refugiados, Defensoria Pública da União, Sociedade Civil, entes subnacionais, entre outros, para que funcione de maneira eficiente, é imprescindível que estejam articulados e sincronizados.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Termo de referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello. 2012. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/port ugues/eventos/TERMO_DE_REFERENCIA_CSVM_2012. Acesso em: 06 ago. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL PARA REFUGIADOS. Disponível em: http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/. Acesso em: 20 mai. 2018.

ALVES, L. A.; SILVA, J. C. J. A Migração Internacional enquanto tema político entre os anos de 2010-2017 no Brasil. **Revista del CESLA**, v. 22, p. 203-226, 2018.

AMARAL, A. P. M.; COSTA, L. R. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, 2017.

ANDENA, E. A. **Transformações da legislação imigratória brasileira**: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos. 160 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ANDRADE, V. R. P. **Sistema Penal máximo x cidadania mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARAÚJO, J. R. de C. Brasil Migrante: Fluxos Populacionais, Políticas Públicas e Estruturas Estatais. *In*: 36º Encontro Nacional da ANPOCS, Águas de Lindoia, 2012. **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**. São Paulo: ANPOCS, v. 1. p. 30-60, 2012.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARENDT, H. **O que é política?**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. "Two Faces of Power". **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BAENINGER, Rosana; AZEVEDO, Marta e PERES, Roberta Guimarães. Apresentação. In: BAENINGER et al. (Orgs.). Imigração Haitiana no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BAENINGER, Rosana. **Migrações Internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa**. In: VI Congreso de la Asociación Latino Americana de Población. Atas…, Lima-Peru. 2014.

BAGGIO, M.; SUSIN, L. C. O clamor das migrações e o magistério da Igreja. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 20, n. 39, p. 211-228, 2012.

BARACHO, J. A. de O. **O Princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEVILACQUA, R. M. B. As cidades-santuário nos EUA e o contra movimento do Texas: o caso da lei SB-4. **Revista Neiba**, Cadernos Argentina Brasil, v. 7, n. 1, 2018.

BOBBIO, N. **Qual socialismo?.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BÓGUS, L. M. M; RODRIGUES, V. M. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas. **Dimensões**, n. 27, 2011.

BONAFONT, L. C. Interest groups and agenda setting. *In*: ZAHARIADIS, N. (ed.).
BOUCKAERT, G. Public sector reform in Central and Eastern Europe. **Administrative Culture**, v. 10, p. 94-104, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.107, de 11 de fevereiro de 2010**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7107.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Relatório de Auditoria** Tribunal de Contas da União (TCU). Grupo I – Classe V – Plenário TC 013.566/2016-4. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E39AE45015E7C25F1605B9C&inline=1. Acesso em: 7 out. 2018.

BRITO, F. *et al*. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 77-97, 2013.

BROOM, L.; JONES, F. L. Status consistency and political preference: The Australian case. **American Sociological Review**, p. 989-1001, 1970.

BRUSTOLIN, L. A. **Estudos de Doutrina Social da Igreja**. Porto Alegre: EST, 2007.

BUCCI, M. P. D. O conceito de políticas públicas. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BURITY, J. A. Organizações religiosas e ações sociais: entre as políticas públicas e a sociedade civil. **Anthropológicas**, v. 18, n. 2, p. 7-48, 2007.

CAMACHO, I. **Doutrina Social da Igreja**. Abordagem histórica. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 62, pp. 25-52, 2006.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, Alessandra G.; BRASIL, Felipe G. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *In*: Encontro da ABCP, 2014 Brasília. **Anais eletrônicos**. Brasília: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DE DOURADOS. Disponível em https://caritasdourados.webnode.com/. Acesso em: 20 mai. 2018.

CARLET, F.; MILESI, R. Refugiados e políticas públicas. *In*: RODRIGUES, V. M. (org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha/ES: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 123-150.

CASTLES, S. Entendendo a Migração Global: uma perspectiva desde a transformação social. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**, Brasília, ano XVIII, n. 35, p. 11-43, 2010.

CASTRO, C. M. Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1069-1087, 2013.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília, 2015.

CHIMNI, B. S. Reforming the international refugee regime: a dialogic model. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 14, n. 2, p. 151-168, 2001.

CLARO, C. de A. B.; FAUTH, S. S. O processo participativo na elaboração e consolidação da política migratória brasileira. *In*: VASCONCELOS, A. M.; BOTEGA, T. (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. Série Migrações, n. 19.

COHEN, Bernard Cecil. **Political Process and Foreign Policy: The Making of the Japanese Peace.** Princeton University Press, 2015.

CONDÉ, E. S. Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva. **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 164-184, 2006.

COUTINHO, F. de M. A. **Análise da reforma migratória brasileira**: formulação, agenda e decisão. 170 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CRUZ, C. R. **A mobilização do espaço legal pelas ONGs no Brasil**: um estudo sobre a construção jurídica de causas políticas nos pós década de 1990. 56 f. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2015.

CURTO, Lidiane de Brito. Aplicação e transferência de emissão célere de certidão de antecedentes criminais em unidade regional de perícia e identificação em fronteira: acesso a direitos e cidadania aos imigrantes indocumentados em corumbá, MS. 70 pág, 2018. Dissertação de Mestrado (Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu Em Nível de Mestrado em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul – Campus do Pantanal, Corumbá, MS).

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DE JESUS, Alex Dias. A mobilidade haitiana no mato grosso do sul. **TRAVESSIA - Revista do Migrante** - Ano XXXI, Nº 84 - Setembro - Dezembro/2018

DEL VALLE GÁLVEZ, J. A. Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción liminar fronteriza. **Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)**, n. 9, 2005.

DENZINGER, H.; HUNERMANN, P. **Compêndio dos símbolos**: definições e declarações de fé e moral. Tradução de José Marino e Johan Konings. São Paulo: Paulinas, 2007.

DINIZ, M. A. de V. Estado social e princípio da solidariedade. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 3, p. 31-48, 2008.

DUPAS, G. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Unesp, 2005.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975.

FARENA, M. N. F. C. **Direitos humanos dos migrantes:** ordem jurídica internacional e brasileira. Curitiba: Juruá, 2012.

FAZIO, M. C. P. de. **Relações internacionais contemporâneas e atores não estatais**: o protagonismo de resistência do Movimento de Justiça Global. 218 f. 2016. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016.

FELDMAN-BIANCO, B.; RIVERA SANCHEZ, Liliana; Stefoni, Carolina; VILLA, M. I. Introduccion. In: B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sanchez, C. Stefoni, M.I. Villa Martinez. (Org). **La construccion social del sujeto migrante em America Latina: Practicas, Representaciones y Categorias**. 1ed. Quito: Flacso, 2011, v. 1, p. 15-30.

GARCÍA, D. **Managing Immigration and Diversity in Canada**: A transatlantic Dialogue in the New Age of Migration. Montreal: McGill-Queen´s University Press, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, C. P. ; Os Estudos de Imigração: sobre algumas implicações políticas do método. In: Helion Povoa Neto & Ademir Pacelli Ferreira. (Org.). **Cruzando Fronteiras Disciplinares: Panorama dos Estudos Migratórios**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

GRIFFITH, B.; VAUGHAN, J. Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States. 2018. Disponível em: https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States. Acesso em: 10 out. 2019.

Handbook of Public Policy Agenda Setting. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 200-216.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

HAYDU, M. **Refugiados congoleses na cidade de São Paulo**: processo migratório e itinerários terapêuticos. 217 f. 2017. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) –Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2017.

DE CARVALHO HERNANDEZ, Matheus. **A ascensão do tema dos direitos humanos no pós-guerra fria: a conferência de Viena (1993)**. Mediações-Revista de Ciências Sociais, v. 15, n. 1, p. 54-73, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael. Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. **Review of Policy Research**, v. 12, n. 1-2, p. 3-24, 1993.

HUNT, L. **A Invenção dos Direitos Humanos**: uma história. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ILLES, Paulo. Prefeitura de São Paulo agora é ponto de referência para imigrantes, diz ex-coordenador da CPMig. (Entrevista com Rodrigo Borges Delfim). MigraMundo. 03 de janeiro de 2017. Disponível em: . Acesso em 22 ago 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/. Acesso em: 22 jun. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Série Pensando o Direito, n. 57. Brasília: IPEA, 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. Mapeando obstáculos de acesso a direitos e serviços por migrantes, apátridas e refugiados no Brasil: desafios de operacionalização da pesquisa e principais resultados. 2018.

LIBARDONI, M. Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. **Estudos Feministas**, v. 8, n. 2, p. 207, 2000.

LIMA NETO, L. F. C. O Sentido das ONGs no Brasil: justiça social, filantropia e ecologia. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS/PPGSA, 2013. iv, 200 f.; 31cm. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, 2013.

LIMA, M. S. de. **Políticas públicas de acomodação da população imigrante**: estudo dos casos da Catalunha e do Paraná. 203 f. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2017.

LÖWY, Michael. **Catholic Ethics and that the Spirit of Capitalism - The Unwritten Chapter in Max Weber's Sociology of Religion**. Instituto de Estudos Avançados. São Paulo, 2006. Disponível em . Acesso em 01 nov. 2019

LUSSI, C. **Migrações Internacionais**. Abordagens de direitos humanos. 1. ed. Brasília: CSEM, 2017. v. 1.

LUSSI, C. Teorias da mobilidade humana. *In*: DURAND, J.; LUSSI, C. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações**. 3. ed. Paco Editorial: 2015. New York: Routledge, 2015. p. 43-112.

LUSSI, C.; TEPEDINO, A. M. **Circularidade entre migrações e fé**. Reflexões sobre a alteridade na Igreja de comunhão. 399 f. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Teologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LUSSI, Carmem; MARINUCCI, Roberto (Org). **Migrações, refúgio e comunidade cristã. Reflexões pastorais para a formação de agentes**. 1. ed. Brasília e São Paulo: CSEM e Paulus, 2018.

MADUREIRA, D. V.; SEIXAS, I. M.; VELANI, L. G. **Organizações de Fronteira em Corumbá-MS**. Projeto Conexão local, 2013.

MARMELSTEIN, G. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MCDANIEL, J. The Sanctuary Movement, Then and Now. 2017. Disponível em http://religionandpolitics.org/2017/02/21/thesanctuary-movement-then-and-now/. Acesso em: 07 out. 2018.

MERLE, M. **Sociologia das relações internacionais**. Tradução de Ivonne Jean. Brasília: UnB, 1981.

MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. Disponível em: http://www.migrante.org.br/index.php. Acesso em: 20 mai. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pesquisa do Plano estratégico de fronteiras e da estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras (ENAFRON). Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Polícia Federal Prestação de Contas Ordinária Anual – Relatório de gestão do exercício de 2009 Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/pf/orgao-central/2010sede-relatorio-de-gestao-2010-dpf-versao-final.pdf. Acesso em: 22 set. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional De Justiça. Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018. 2019. Disponível em: < http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12- no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf> Acesso em 15 nov. 2019.

MOREIRA, J. B. O papel das cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 4, n. 8, p. 81-96, 2015.

MOREIRA, J. B. O papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 4, n. 8, p. 81-96, 2015.

MORONI, J. A. O Direito à Participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**, v. 29, n. 71, p. 284-304, 2005.

MULLER, P. As Políticas Públicas. Tradução de Carla Vicentini. 1. ed. Rio de Janeiro: Eduff, 2018. v. 11.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, M. A. M.; SANTOS, M. G. **Mato Grosso do Sul e os desafios de segurança pública em suas fronteiras: distancias entre as alta e baixa políticas**. Séc. XXI- Revista de Ciencias Sociais, v. 07, p. 95-110, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Migração internacional y desarrollo, New York, 2010.

OTERO, G. A. P. **Migrações, Políticas Públicas e Federalismo**: Análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais. 135 f. 2017. 135 fls. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Santo André, 2017.

PACOMIO, L.; MANCUSO, V. (org.). **Lexicon**. Dicionário teológico enciclopédico. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. 2015.

POLÍCIA FEDERAL. (Brasil). **Manual Avançado de Controle Migratório**, 2013.

POLÍCIA FEDERAL. Disponível em: www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/refugio. Acesso em: 20 mai. 2018.

POLÍCIA FEDERAL **Relatório de Gestão do Exercício de 2017,** 2018. Disponível em https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/pf/pf___relatorio_de_gestao___exercicio_2017.pdf . Acesso em: 20 mai. 2018.

POLÍCIA FEDERAL. **Tráfego Migratório (Dados até abril/2019).** Brasília, abr. 2019. Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentcao-policia-federal-ateabril-de-2019.pdf. Acesso em: 8 out. 2019.

REALE, M. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

REIS, R. R. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

REMEDIO, J. A. Os direitos de solidariedade, o princípio da solidariedade, a solidariedade social e a filantropia como instrumentos de inclusão social. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, n. 24, p. 251-280, 2016.

RODRIGUES, G. ACNUR e Universidades: a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 13-30, 2014.

ROSA, Rosane Costa. Serviço Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese de Campo Grande-MS. Desafios, conquistas e perspectivas. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 27, n. 55, p. 199-206, 2019.

RWEZAURA, Deogratias M. **Interreligious Dialogue in a Nomadic Church. In: Church in an Age of Global Migration**. Palgrave Macmillan, New York, 2016.

SASSEN, S. Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Katz Editores, 2010.

SASSEN, S. Global cities and survival circuits. American studies: An anthology, p. 185-193, 2002.

SASSEN, S. **The mobility of labor and capital**: a study in international investment and labor flow. New York: Cambridge University Press, 1988.

SAYAD, Abdelmalek. (1998), **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. 1ª edição. São Paulo, Edusp.

SAYAD, A. O que é um imigrante?. **Peuples Méditerranéens**, n. 7, p. 3-23, abr.-jun. 1979.

SAYAD, Abdelmalek.(2000) "O retorno: elemento constitutivo da condição do migrante". Travessia, 13 (número especial): 7-32, jan..

SCHROEDER, L. **Fora do rol**: imigrantes nigerianos entre o Estatuto do Estrangeiro e a Nova Lei de Migração. 113 f. 2018. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO. Disponível em: http://www.sedhast.ms.gov.br. Acesso em: 20 mai. 2018.

SILVA, C. A. S. da. **A Política Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Ithala, 2015.

SILVA, C. A.; MORAES, T. M. A Política Migratória Brasileira para Refugiados e a Imigração Haitiana. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 98-117, 2016.

SILVA, I. F. da. **Arendt**: ação, discurso e esfera pública. 105 f. 2009. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Filosofia) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

SILVA, J. A. da. **Comentário Contextual a Constituição**. São Paulo: Malheiros 2005.

SILVESTRE, L. M. Irmãs de São José de Chambéry – 1650. In: TOIGO, J.; REIS, M. E.; GIONGO, M. C.; OLIVEIRA, I. J.; FONTMORIM, M. L. Textos primitivos: irmãs de São José. Curitiba: [s.n.], 1985. v.1-2.

SIMÕES, A; HALLAK NETO, J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. Relatório de Conjuntura:tendências da imigração e refúgio no Brasil. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018

SOUZA, C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

SQUIRE, V. From community cohesion to mobile solidarities: The City of Sanctuary network and the Strangers into Citizens campaign. **Political Studies**, v. 59, n. 2, p. 290-307, 2011.

STUMPF, J. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power. **American University Law Review**, v. 56, n. 2, p. 367-419, 2006.

TAVARES, Cristiano de Souza et al. **A religião na sociedade e sua relação com a esfera pública à luz da Gaudium et Spes**. 2014.

TEXIDÓ, E.; GURRIERI, J. **Panorama Migratorio de América del Sur 2012**. Buenos Aires: OIM, 2012.

UEMS, 2019. Acolhimento pela língua. Disponível em http://www.uems.br/midiaciencia/acolhimentopelalingua/. Acesso em: 20 mai. 2018.

VICENZI, A.; CAPANO, G. Come studiare le politiche pubbliche. Bologna: Il Mulino, 2003. p. 2. APUD ZEIFERT E STURZA, 2019.

WESTPHAL, V. H. Diferentes matizes da ideia de solidariedade. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 43-52, 2008.

ZEIFERT, A. P. B.; STURZA, J. M. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2019.

ZELAYA, S. C. Da invisibilidade ao protagonismo: uma etnografia em espaços de luta, participação e criação de políticas públicas para imigrantes e refugiados no Brasil. 2017.