

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

ANA JULIA GUILHERME

**A MIGRAÇÃO COMO UM DIREITO E NÃO COMO UM PROBLEMA:
UMA ABORDAGEM SOCIOLÓGICA SOBRE O FÓRUM PERMANENTE DE
MOBILIDADE HUMANA DO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE

2015

ANA JULIA GUILHERME

**A MIGRAÇÃO COMO UM DIREITO E NÃO COMO UM PROBLEMA:
UMA ABORDAGEM SOCIOLÓGICA SOBRE O FÓRUM PERMANENTE DE
MOBILIDADE HUMANA DO RIO GRANDE DO SUL**

Monografia apresentada na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso – Sociologia como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharela em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Coutinho Cotanda

PORTO ALEGRE

2015

ANA JULIA GUILHERME

**A MIGRAÇÃO COMO UM DIREITO E NÃO COMO UM PROBLEMA:
UMA ABORDAGEM SOCIOLÓGICA SOBRE O FÓRUM PERMANENTE DE
MOBILIDADE HUMANA DO RIO GRANDE DO SUL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em
Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aprovada em: 12 de janeiro de 2015.

Comissão examinadora

Prof. Dr. Fernando Coutinho Cotanda
(Orientador)

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva
(Membro)

Profa. Dra. Marilis Lemos de Almeida
(Membro)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao meu orientador, cuja participação foi essencial para a elaboração deste trabalho e, igualmente, aos professores Marilis e Marcelo, por aceitarem prontamente o convite para integrar a Banca Examinadora deste trabalho, sobretudo no mês de janeiro.

Aos queridos Aline e Cléber, por colaborarem na produção final deste trabalho.

Aos integrantes do Fórum Permanente de Mobilidade Humana/RS, que também mostraram o seu engajamento ao responder os meus questionamentos, fundamentais para a realização desta pesquisa.

A minha família, que sempre me apoiou incondicionalmente.

Às amigas que a Universidade me proporcionou – Bianca, Mariana, Bruna, Rhuany, Fábio, Clara, Jorge, Daniel, Monique, Gabriela –, assim como a tantos outros amigos que acompanharam a minha trajetória, deixo o meu agradecimento pelo enorme companheirismo durante a graduação.

Aos três grupos que foram extremamente importantes para a minha formação de Cientista Social: ao EMVA (Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS); ao grupo PET Ciências Sociais; e, em especial, ao GAIRE (Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados, do SAJU), cuja militância me impulsionou a realizar esta investigação. Sublinho a minha gratidão a esses três grupos pelo compartilhamento de causas, de ideias, de pensamentos e de sonhos.

E, por fim, a todos os professores do curso de Ciências Sociais da UFRGS que ensinaram além dos programas de suas disciplinas, e, com seu empenho e com sua dedicação, contribuíram para eu desenvolver um pensamento crítico da sociedade.

RESUMO

Esta monografia, requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Ciências Sociais, apresenta como tema de pesquisa os processos migratórios e o seu tratamento, às vezes como um problema social, mas também como um direito. Ainda, este trabalho versa resumidamente sobre as atuações da sociedade civil organizada que trabalha com a mobilidade humana. O objeto de estudo dessa investigação sociológica é o Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul, uma rede de entidades civis, representante de órgãos públicos, de universidades e de imigrantes, que foi fundado com a missão de atuar na defesa dos direitos das pessoas em mobilidade. Assim sendo, pretendeu-se compreender os fundamentais avanços e obstáculos encontrados pelo Fórum na execução de sua missão, de maio de 2012 a dezembro de 2014, no referido estado. A fim de um melhor entendimento, foi realizada uma síntese e um levantamento teórico do contexto atual das imigrações no Brasil, das principais políticas migratórias e das maiores dificuldades nessa questão.

Palavras-chave: Migrações. Direitos. Políticas migratórias. Sociedade civil. Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This monograph, partial requirement for the achievement of bachelor's degree in *Ciências Sociais*, presents as its theme the migration processes and its treatment, sometimes as a social issue, but as a right as well. Also, approaches the actions of the organized civil society that works with human mobility. The object of study of this sociological research is the *Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul*, a civil entities' net, representatives of public agencies, universities and immigrants, that at its very foundation received the mission of acting in defense of people's right when it comes to mobility. Thus, we have intent to comprehend the main advances and obstacles dealt with by the Fórum in the process of proceeding its mission, from May 2012 to December 2014 in Rio Grande do Sul. For a better understanding, we synthesized and rummaged the current context of immigration in Brazil, the mains migration politics and the greatest difficulties in this issue.

Keywords: Migrations. Rights. Migration politics. Organized civil society. Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACRI	Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais
ASAV	Associação Antônio Vieira
CAODH	Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos
CCDH/AL	Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa
CEMCREI	Centro de Estudos Migratórios Cristo Rei
CIBAI Migrações	Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações
COMIG	Centro de Orientação ao Migrante
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
DPU	Defensoria Pública da União
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FPMH	Fórum Permanente de Mobilidade Humana
GAIRE	Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados
GT	Grupo de Trabalho
IPA	Centro Universitário Metodista
NACi	Núcleo de Antropologia e Cidadania
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RS	Rio Grande do Sul
SAJU	Serviço de Assessoria Jurídica Universitária
SJDH	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado
SUS	Sistema Único de Saúde
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNILASALLE	Centro Universitário La Salle
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio do Sinos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Tema.....	9
1.2 Problemática de pesquisa	9
1.3 Justificativas	10
1.4 Objetivos	11
1.4.1 Geral.....	11
1.4.2 Específicos	11
1.5 Hipóteses	12
1.6 Metodologia	12
2. OS PROCESSOS MIGRATÓRIOS	14
2.1 Um breve histórico das migrações.....	14
2.2 A migração como um direito.....	17
2.3 A migração como um problema.....	20
3. AS IMIGRAÇÕES E SUAS ESFERAS NO BRASIL.....	24
3.1 As principais políticas migratórias atuais do governo brasileiro	24
3.2 O contexto atual das imigrações no Brasil e no Rio Grande do Sul.....	27
3.3 As maiores dificuldades na questão das migrações no Brasil	30
3.4 A atuação da sociedade civil na defesa dos direitos dos imigrantes no Brasil e no Rio Grande do Sul	32
4. O FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA/RS.....	36
4.1 A formação e os objetivos do FPMH/RS.....	36
4.2 A estrutura do Fórum e seus métodos de trabalho.....	39
4.3 As relações do FPMH/RS com o Poder Público	43
4.4 Os principais avanços e obstáculos encontrados pelo Fórum na execução de seus objetivos	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia apresenta uma abordagem sociológica sobre o Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul e pretende, a partir disso, compreender os avanços e os obstáculos de suas atuações desde a sua criação, em 2012. Neste trabalho, serão expostos, introdutoriamente, o tema e a problemática de pesquisa, suas justificativas, seus objetivos, suas hipóteses e, além disso, a metodologia utilizada na realização da investigação. A fim de uma melhor compreensão sobre as ações do Fórum, será feita uma revisão bibliográfica acerca dos processos migratórios de uma forma geral para, em seguida, expor, no que se refere à questão, o contexto atual no Brasil. Por fim, no quarto capítulo, será apresentada a pesquisa empírica realizada, isto é, o FPMH/RS.

1.1 Tema

Sabe-se que os processos migratórios sempre se mostraram presentes na história mundial e fizeram parte da formação de diversas nações. Ao longo dos anos, alguns fatores como a globalização impulsionaram o seu desenvolvimento, embora tenham criado obstáculos para a sua realização. Dessa forma, a migração tem sido vista, por um lado, como um problema social, e, por outro, como um simples direito. No caso do Brasil, nos últimos anos, as discussões sobre a questão da mobilidade se intensificaram devido ao aumento do número de imigrantes, acarretando uma preocupação com relação ao tratamento do governo – com sua legislação e suas políticas migratórias – e, também, com as necessidades de políticas públicas para esta população. Sabe-se que, há muitos anos, no que se refere à defesa dos direitos dos imigrantes e de suas categorias (estudantes de intercâmbio, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico internacional) tem se destacado a atuação da sociedade civil devido a sua articulação, especialmente a das instituições religiosas em diversas cidades brasileiras.

1.2 Problemática de pesquisa

Na cidade de Porto Alegre existem diversas entidades – principalmente religiosas e acadêmicas – que trabalham na defesa dos direitos de migrantes (e de suas diferentes categorias, como refugiados, apátridas, vítimas do tráfico humano, e estudantes de intercâmbio). Em 2012, as instituições se articularam e formaram uma espécie de rede, o

Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul, que intentava a união de estratégias de ação na questão migratória.

De acordo com o Registro das Atividades do Fórum de 2012¹, os principais objetivos do FPMH são o trabalho na defesa dos direitos de categorias de imigrantes, a saber: fomentar a rede de acolhimento, de atendimento, de integração sociocultural, de assessoria aos imigrantes; levantar estratégias, discutir propostas para o Estatuto do Estrangeiro e de alternativas de operacionalização de políticas públicas que atendam novas demandas da mobilidade humana; realizar eventos que abordem a temática migratória. À luz disso, a problemática desta pesquisa é compreender os principais avanços e obstáculos encontrados pelo Fórum na execução de seus objetivos – na defesa dos direitos dos imigrantes no estado Rio Grande do Sul e, principalmente, na cidade Porto Alegre – desde maio de 2012 a dezembro de 2014.

1.3 Justificativas

Esta pesquisa envolve a temática da imigração, frequentemente estudada e polemizada em diferentes áreas do conhecimento, como, por exemplo, no Direito, nas Relações Internacionais, na Geografia, na Psicologia e, ainda, nas Ciências Sociais. Na sociedade, comumente é tratada como um problema social; porém, deve-se enfatizar que tanto o processo de migrar como o de permanecer e trabalhar em outro país são um direito, e, nessa medida, relacionam-se com os conceitos de cidadania, multiculturalidade, direitos humanos, políticas públicas, entre outros. Nos últimos anos, devido às circunstâncias de chegada de muitos imigrantes, a questão migratória tem ganhado destaque em diversas cidades que recebem imigrantes no Brasil, acarretando discussões e posicionamentos da população que nesses lugares habita.

A pesquisa empírica desta monografia é o Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul. Sabemos que, atualmente, não existe outro Fórum de mesmo modelo em outros locais. Assim como outros espaços de discussões e organizações sociais, destaca-se a importância de o Fórum ser estudado através de uma análise sociológica, visto que podemos investigar as dinâmicas do seu funcionamento interno e de suas atuações com outros agentes envolvidos. Ao pesquisá-lo, temos a possibilidade de explorar as relações entre os diversos atores participantes, como as de gênero, de influências (se são horizontais ou

¹ Registro das Principais Atividades realizadas em 2012, obtido através de um empréstimo de um representante do Fórum para a realização desta pesquisa.

hierárquicas) e, também, a participação das instituições em suas diferenças e semelhanças, entre outros aspectos. Ainda, podemos estudar sociologicamente a formação e a articulação dessa rede de integrantes e como é a interação para atingir os objetivos acordados em sua fundação.

Os motivos pessoais da escolha foram em função de minha integração no Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o qual tem representação no FPMH/RS. Como membro do GAIRE e tendo apropriado conhecimento sobre o Fórum, participei de uma de suas reuniões mensais que me instigou a realizar esta investigação sociológica.

1.4 Objetivos

O Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul existe há cerca de três anos, e seus participantes têm atuado na defesa dos processos migratórios a partir de ideais comuns e de certas relações com representantes do Poder Público.

1.4.1 Geral

Realizar um estudo sociológico, com uma pesquisa qualitativa, sobre os avanços e os obstáculos encontrados pelo Fórum na execução de sua missão, de maio de 2012 a dezembro de 2014.

1.4.2 Específicos

- Analisar a formação, os objetivos e as justificativas do FPMH/RS;
- Investigar e observar a estrutura e o funcionamento interno do Fórum;
- Entender as atuações e as relações do Fórum com os órgãos do Poder Público e com os demais agentes.

1.5 Hipóteses

Tendo em vista os principais objetivos do Fórum, citados anteriormente, na construção da problemática desta pesquisa, podem-se elencar algumas hipóteses sobre as suas atuações, desde o seu início, com avanços e obstáculos na execução de sua missão:

- I. No que se refere à discussão de propostas para o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.964, de 1980), ela acontece apenas entre os integrantes do Fórum, especialmente entre as entidades civis e as universidades, não conseguindo conduzi-la a outras instâncias governamentais;
- II. Com relação às alternativas da operacionalização de políticas públicas que atendam às novas demandas da mobilidade humana, os integrantes do Fórum atuam no lugar dessas políticas, tendo as atribuições encaminhadas pelos agentes públicos;
- III. Sobre a realização de eventos que abordem a temática migratória, eles ocorrem, mas quem deles participa são apenas os próprios integrantes do Fórum, não existindo o envolvimento de outros representantes, como, por exemplo, das Secretarias da Prefeitura de Porto Alegre, da Polícia Federal, e de outros órgãos públicos;
- IV. Sobre fomentar a rede de acolhimento, de atendimento e de assessoria aos imigrantes, isso também acontece somente com instituições participantes do Fórum.

1.6 Metodologia

A metodologia utilizada para esta pesquisa tem caráter qualitativo. Um dos primeiros procedimentos feitos foram a observação participante das reuniões mensais e do Seminário do Fórum, nos quais pudemos esclarecer as dúvidas sobre o funcionamento interno, além das relações externas, no vínculo com outros atores que não do Fórum. Outro método importante foi o levantamento textual do que se tinha disponível sobre o Fórum, como atas dos encontros, registro de atividades, notícias veiculadas virtualmente e obtidas por ferramentas na *internet*, entre outros materiais informativos, a fim de obter pleno conhecimento das características do FPMH/RS e de suas atuações.

Com os dados obtidos a partir das tarefas acima citadas, pudemos realizar uma revisão teórica sobre os assuntos mais tratados dentro do FPMH/RS e sobre os seus objetivos. Buscamos por autores que versaram sobre os processos migratórios históricos e sobre o seu desenvolvimento nas últimas décadas; ainda, procuramos por pesquisas sobre os números de imigrantes nos últimos anos. Como o Fórum se dedica à questão migratória atual, foi necessária a atenção, principalmente, às notícias de jornais e a *sites* da internet que tratassem dos diversos aspectos sobre o tema da mobilidade humana, bem como dos principais agentes envolvidos nesta questão e das atuações do governo e da sociedade civil perante o tema da migração.

Após a coleta de dados dos procedimentos metodológicos supracitados e das observações participante nas reuniões, pudemos refletir sobre as principais perguntas que são relevantes para a resolução da problemática desta pesquisa. Para isso, foram feitas entrevistas com alguns integrantes, os quais não foram escolhidos de forma aleatória, visto que despertaram meu interesse em entrevistá-los em função da sua participação durante as reuniões do Fórum. Foram escolhidos representantes dos diferentes grupos: da sociedade civil, de órgãos públicos, de universidades e de imigrantes. Desse modo, foram realizados questionários com seis (6) integrantes do Fórum, os quais preferiram responder através de *e-mail*. Para fins de entendimento, segue a lista dos integrantes que responderam os questionários:

A é advogada e integrante do Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE) da Faculdade de Direito da UFRGS;

B também é advogada e representa o mesmo grupo anterior, o GAIRE;

C é socióloga e participou do Fórum mais enquanto representante da ASAV, porém atualmente representa o GAIRE;

D é sociólogo e pesquisador, representante do CIBAI Migrações;

E é antropólogo, representante do NACi – UFRGS;

F é psicóloga e representa a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH).

Além dos questionários, foram feitas outras duas (2) entrevistas com diferentes participantes:

X é antropóloga e integra o NACi – UFRGS;

Y é imigrante, de nacionalidade boliviana, e naturalizado brasileiro.

Quadro 1 – Perfis dos sujeitos entrevistados

É importante destacar que todas as pessoas que responderam ao questionário, assim como as entrevistadas, integram o Fórum há, no mínimo, dois anos. Houve tentativas de entrevistar outros representantes de órgãos públicos (a fim de obter mais dados sobre a visão desses representantes), porém, não obteve sucesso, mostrando-se inviável.

2. OS PROCESSOS MIGRATÓRIOS

Este capítulo tem como objetivo organizar uma síntese teórica sobre os processos migratórios de uma forma mais ampla, discorrendo brevemente sobre a sua historicidade e destacando a globalização como um processo substancial para a questão da mobilidade humana. Além disso, explora-se o conceito de migração, que, para muitos governos, ainda é visto como um problema social, fazendo-se necessária a análise da migração como um direito.

2.1 Um breve histórico das migrações

As migrações são geralmente definidas por movimentos de pessoas, que podem ocorrer dentro das fronteiras de um país (as chamadas migrações internas) ou de um país a outro (as denominadas migrações internacionais). De acordo com inúmeros estudos, elas possuem características diversas, podendo ser forçadas (quando o indivíduo é obrigado a deixar o país contra a sua vontade) ou voluntárias, podendo ser motivadas por fatores políticos, econômicos ou culturais, ou devido aos desastres naturais. Outros sujeitos também migram por fundado temor de perseguição ou por ameaça de razões políticas, de raça, de etnia, de nacionalidade, entre outros. Estes últimos grupos foram denominados como refugiados².

Após a leitura de muitas pesquisas sobre a história das migrações, podemos pensar a respeito dos indícios das primeiras formas de processo migratório desde os tempos mais distantes. Alguns teóricos pensam que a evolução do *Homo sapiens* ocorreu na África, onde se acredita que tenha se desenvolvido e, tardiamente, o *Homo sapiens* migrara para outras regiões, chegando finalmente nas Américas. Em seus estudos, Marinucci e Milesi (2003) expõem os acontecimentos dos primeiros povoamentos no continente americano, em que os autores destacam que foram realizados por povos vindos de outras regiões, como da Austrália, da Malásia e da Polinésia. Assim, a história das migrações fazem parte da própria história da formação de muitos países.

²Neste trabalho não será realizada uma discussão específica sobre refúgio e sobre migrações forçadas, nem sobre outras categorias de migrantes.

Acerca das migrações, não podemos esquecer em citar as Grandes Navegações, que é sabido que foram as responsáveis pela colonização das Américas a partir do século XVI, e em que se iniciou uma grande união de culturas (europeia e indígena). De acordo com Bivar (2008), no Brasil, com esse fenômeno, chegaram os primeiros imigrantes reconhecidos, os portugueses, que trouxeram suas tradições, algumas das quais são mantidas até hoje, além do famoso sistema colonial. Quanto a esse sistema, a autora afirma que a partir dele o tráfico negreiro foi impulsionado, e trouxe outros imigrantes, os escravos africanos, mas estes foram tratados como simples mercadorias e foram trazidos de forma forçada. O Brasil, portanto, recebeu milhões de escravos e de escravas africanas, que foram muito importantes para a formação do nosso país. É extremamente relevante salientar, ainda, que, apesar da abolição da escravatura, a discriminação ainda persiste em nossa comunidade.

Além do que sublinhamos, podemos pensar na Abertura dos Portos (1808) às chamadas nações amigas como um marco importante no histórico das imigrações no território brasileiro, pois esse ato favoreceu a vinda de estrangeiros ao país. Assim, na visão de Bivar (2008), o encontro de diversas nacionalidades tornou a população mais complexa, principalmente em São Paulo, pela integração de muitas etnias. E, dessa forma, como delineia a mesma autora em seu livro, o século XIX é caracterizado pela presença de diversos imigrantes, como por exemplo, portugueses, africanos, franceses, alemães, prussianos, italianos, espanhóis. Mas não podemos generalizar as causas das migrações, uma vez que os motivos para a vinda desses imigrantes podem ter sido diversos, por motivos econômicos, ou em função dos conflitos em seus países, ou de algum tipo de perseguição sofrida, etc.

Para muitos autores, esta disposição sofreu transformações com as duas Guerras Mundiais, pois houve retrocessos na questão da mobilidade humana. Já na Primeira Guerra (1914-1919), vários países passaram a restringir a circulação de pessoas por razões ideológicas e políticas. E a Segunda Guerra Mundial trouxe consequências como um grande contingente de ex-prisioneiros e refugiados, que foram impedidos de voltar ao seu país. Outras consequências das duas grandes Guerras foram que os países mais pobres passaram a apresentar um maior deslocamento de imigrantes, a fim de buscar melhores condições de vida, aos países ditos desenvolvidos. E essa, como podemos observar na realidade, é uma das principais características do capitalismo e do mundo globalizado, em que discutiremos a seguir.

Em seu artigo, Uebel e Iescheck (2014) atentam para as características do sistema econômico capitalista, ao afirmarem que, dentre todas, uma das mais marcantes de sua história foi a acentuada mobilidade espacial da população:

[...] dentro de cada país, as cidades transformaram-se em lócus hegemônico da acumulação de capital, acelerando o processo de urbanização, fruto não só do crescimento vegetativo da população, mas também das migrações internas. (UEBEL; IESCHECK, 2014, p. 1).

Os autores colocam a ideia de Brito (1995), que afirma que nenhuma sociedade conseguiu se desenvolver sem uma forte mobilidade espacial da população, isto é, as migrações econômicas foram essenciais ao sistema capitalista. E com o desenvolvimento desse sistema e com a globalização, percebe-se uma divisão entre os países mais ricos (onde se tem mais oportunidades para se enriquecer) e os mais pobres (onde há uma enorme quantidade de trabalhadores com pouca ou sem remuneração). Assim, como George Martine (2005) elucida em seu trabalho, a globalização impulsiona as migrações internacionais, uma vez que ela exime fronteiras, consegue mudar parâmetros com frequência, ostenta luxos e informações, incentivando as pessoas a sonharem com outras expectativas de vida.

Por outro lado, o autor salienta que a globalização cria desvantagens para as migrações, visto que a integração não é real, pois é manipulada e gerida pelas ditas regras do liberalismo econômico. Segundo estudiosos, no capitalismo, as disparidades entre ricos e pobres aumentam cada vez mais, o que leva as pessoas a migrarem para outros lugares, porém, enquanto o comércio e o capital tem livre trânsito no mundo globalizado, na questão da imigração isso não se repete. Assim, Martine (2005) retoma a teoria de Pellegrino (2003), em que sintetiza a inconsistência existente no mundo globalizado, onde

[...] o projeto liberal em matéria de circulação de capitais e mercadorias, sustentado por grande parte dos Estados centrais, entra em contradição com os severos controles impostos à livre mobilidade dos trabalhadores e à fixação das pessoas nos territórios nacionais desses Estados. (PELLEGRINO, 2003, p.8 – tradução de Martine).

O autor ressalta que, nesse contexto do sistema capitalista internacional e o fundamento de livre comércio, o que é importante para muitos governos é somente a mão-de-obra, mesmo que existem políticas contrárias à mobilidade dos trabalhadores. Em síntese, Martine (2005) acredita que as migrações são consequências diretas das desigualdades entre os países, que são acentuadas pela globalização, e esse forte estímulo à globalização não

é seguido pela oferta de oportunidades, uma vez que os países que atraem migrantes também bloqueiam o seu ingresso.

2.2. A migração como um direito

De acordo com muitos estudiosos e militantes do tema das migrações, o direito de migrar começou a ser desenvolvido, de certa forma, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem³, de 1948, da Organização das Nações Unidas, visto que nela assegura-se o direito à liberdade de circulação internacional das pessoas e o seu reconhecimento como uma norma jurídica. As afirmações podem ser observadas em dois itens do artigo 13 da Declaração:

1. Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”;
2. Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

E, no artigo 14 – o qual, mais tarde, será especificamente tratado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados⁴ (1951) - afirma-se que “Toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Podemos destacar itens semelhantes no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁵ de 1966 – o qual tinha o objetivo de criar um corpo de lei de direitos humanos internacional baseado na Declaração Universal - que estão contidos no artigo 12:

1. Todo indivíduo que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de circular livremente por ele e de livremente estabelecer sua residência dentro dele.
2. Todo indivíduo terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do seu próprio.

Com o passar do tempo, o direito dos migrantes começa a ser mais estudado no âmbito jurídico e reivindicado por pesquisadores. Podemos citar o exemplo de Farena (2008)⁶, que expõe o Princípio de Hospitalidade Universal, fundamento do Direito Cosmopolita, na qual a hospitalidade demanda que os cidadãos do mundo tenham sua dignidade assegurada

³ Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Disponível em: <www.ohchr.org>.

⁴ Convenção adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1951. Disponível em: <www.acnur.org>.

⁵ Disponível em: <www.humanrights.com/pt/>.

⁶ Disponível em: <www.juragentium.org/topics/migrant/pt/cosmopol.htm>.

onde quer que estejam, tendo seus direitos respeitados, independentemente de sua nacionalidade. A autora mostra o conceito de cidadania mundial pensado por Ricardo Lobo Torres⁷, a qual é usufruída no plano internacional, também possui direitos subjetivos. Para Torres,

O Direito Internacional Público deixa de ser o conjunto de normas e princípios que regulam as relações entre as nações para adquirir o contorno de um „Direito Internacional dos Direitos Humanos“ que garante status específico aos cidadãos de diversos países [...]. A cidadania mundial envolve, sobretudo, os Direitos Humanos declarados nos tratados e nas convenções internacionais. (TORRES, 2001, p.309).

Ou seja, uma cidadania mundial, universal ou cosmopolita – como chama Farena (2008) - é aquela em que se usufrui dos direitos humanos reconhecidos nos existentes instrumentos internacionais e nacionais nos mais diversos países. A partir dessa análise, percebemos como a cidadania universal faz parte da luta dos movimentos sociais que atuam na defesa dos direitos dos imigrantes. Farena (2008) explica isso, dissertando que os migrantes que protestam pela cidadania universal têm a consciência de que merecem a proteção fora das fronteiras do seu país de origem e, também, têm a ciência de que os Direitos Humanos se referem a todos os cidadãos, independentemente das normas locais, de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Conforme a publicação⁸ de Fantazzini et al (s.d.), sabemos que os migrantes em situação regular são aqueles que possuem uma autorização válida e uma documentação para entrar e permanecer no território de um país que não é o seu de origem. Nesse sentido, os migrantes em situação irregular seriam aqueles que não possuem a permissão para ingressar e permanecer no país, conforme as leis migratórias de cada Estado, assim como aqueles que, entrando de maneira regular, permanecem tempo a mais do permitido. Para Fantazzini et al (s.d.),

[...] a pessoa humana, ainda que em situação de irregularidade quanto à sua situação migratória ou documental, não pode ser classificada como ilegal. Tratá-las dessa forma significa praticar discriminação e xenofobia. (FANTAZZINI, s.d., p. 11).

⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Cidadania Multidimensional na Era dos direitos In: Teoria dos Direitos Fundamentais*, Org., p. 309/311.

⁸ Publicação do deputado Orlando Fantazzini e de outros colaboradores. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf>.

Na publicação eletrônica de Fantazzini et al (s.d.), ainda é ressaltado que em qualquer caso os migrantes podem usufruir de seus direitos humanos fundamentais como a vida, a integridade física, a privacidade, a liberdade de pensamento, dentre outros. Além disso, os autores afirmam que, como um cidadão, o migrante tem ainda direitos específicos, dentre eles o de não ser discriminado por sua etnia, por sua nacionalidade ou por sua religião, podendo migrar legalmente e devendo ser respeitado sempre. E isto está exposto nos vários tratados internacionais assinados por muitos países.

Seguindo já o novo paradigma dos direitos humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁹ (Pacto de San José da Costa Rica – 1992) refere em seu preâmbulo que

Os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos estados americanos.

Isso significa que todo cidadão que se encontre de forma regular em um Estado tem o direito à livre circulação, bem como o direito de sair. E o indivíduo somente pode ser expulso se houver uma decisão sancionada de acordo com a legislação.

Dessa forma, pode-se observar que os migrantes são sujeitos de direitos e que devem ser respeitados em qualquer país, e seus direitos são assegurados pelos diversos acordos internacionais (alguns dos quais tiveram seus artigos expostos anteriormente) que foram ratificados pela maioria dos Estados. Isto é, os migrantes têm o direito de habitar livremente qualquer território, de ter uma pátria, de se estabelecer, de ter sua cultura, costumes e hábitos preservados e respeitados, conforme idealizado nos diversos instrumentos internacionais, como bem destacam Fantazzini et al (s.d.).

Entretanto, sabemos que, na prática, os governos não tratam o processo migratório como um direito; eles ainda não compreendem a existência de uma cidadania universal, que não é apenas moderna, uma vez que Kant (1795), como lembra Farena (2008), trouxera os pensamentos de cidadania universal e de princípios de hospitalidade internacional há mais de dois séculos:

[...] em virtude do direito da propriedade comum da superfície da Terra, sobre a qual, enquanto superfície esférica, os homens não podem estender-se até o infinito, mas devem finalmente suportar-se um aos outros, pois originariamente ninguém tem mais

⁹Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>.

direito do que o outro a estar num determinado lugar da Terra. (KANT, 1795 apud FARENA, 2008, p. 137).

2.3 A migração como um problema

Depois de lembrarmos a existência dos direitos de migrar, observamos os acontecimentos na realidade, sobre os quais se sabe, infelizmente, que o movimento migratório pode ser considerado como um problema por alguns governantes. Por exemplo, Fantazzini et al (s.d.) mostram que em determinadas ocasiões, a saída de pessoas não é vista como vantajosa para um Estado, porque, nessa lógica, há um desestímulo ao crescimento da população. Por outro lado, a entrada de um grande número de imigrantes em determinado país é interpretada como uma ameaça, visto que parte da população pensa que irão ocorrer ‘roubos’ das vagas de emprego disponíveis.

Sabemos que, hoje, os países vêm sancionando legislações com diferentes aspectos no que diz respeito ao direito da pessoa em mobilidade, ou seja, os governos possuem uma liberdade na escolha da legislação em relação ao estrangeiro – como é ressaltado no texto de Fantazzini et al (s.d.). E, apesar de existir um grande número de pessoas em trânsito, alguns governos vêm adotando medidas muito repressivas, que são contrárias aos princípios dos direitos humanos analisados anteriormente. Em seu texto, Domenech (2007) salienta que, nos governos neoliberais, utilizou-se uma retórica da exclusão contra a imigração, apoiada em argumentos de caráter econômico, referidos ao mercado de trabalho e de caráter político, que se privilegiou a identidade nacional.

Ao longo da história, sabemos que muitos migrantes não têm seus direitos e sua cidadania preservados – ao contrário dos ideais propostos nos tratados internacionais - e essa situação piora quando o migrante não está com a sua documentação regularizada, e fica em uma vida clandestina. Sendo assim, como afirma Fantazzini et al (s.d., p. 13),

A migração internacional implica, para a grande maioria dos migrantes, principalmente aqueles que se encontram em situação irregular frente à legislação vigente, em vulnerabilidade e mitigação de direitos.

E são nos direitos políticos que mais se observa com nitidez essa limitação descrita pelos autores, porque, infelizmente, poucas legislações no mundo permitem o exercício do

voto. Em Farena (2008), ainda podemos observar alguns casos em que os migrantes são frequentemente submetidos a um tratamento desumano, como, por exemplo, o de ter a privacidade de seu lar invadida, de serem interrogados de forma abusiva e de ter um trabalho que pode ser considerado análogo à escravidão. Na visão da autora, esses tantos casos de restrições legais determinam e aumentam a migração irregular, na qual

[...] os Estados sequer reconhecem os direitos ou a própria existência dos que migram ilegalmente. Esses migrantes não contam com nenhuma proteção, os direitos que lhes são teoricamente aplicáveis não se tornam efetivos na prática, por falta de acesso à Justiça, decorrente da própria condição de "ilegalidade" em que se encontram. (FARENA, 2008, p 1).

A autora considera, finalmente, que, mesmo com a Declaração Universal, os direitos humanos – como os dos migrantes – parecem cada vez mais ignorados. Tanto o foram que se fez necessária uma convenção específica em 1990, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias¹⁰, mas que ainda não foi ratificada por muitos países – como é o exemplo do Brasil – e como o que aconteceu com outros tratados internacionais nos anos passados.

De forma concreta, no mundo, ainda há muros levantados sobre as fronteiras atravessadas por migrantes, o que acaba favorecendo ainda mais o aumento do número dos chamados "ilegais". E, para muitos pesquisadores, as restrições ficaram ainda mais fortes com os atentados denominados terroristas no mundo, como o inesquecível 11 de setembro de 2001. Com isso, muitos governos passaram a utilizar-se de políticas para uma maior segurança e uma maior proteção nacional, mas, ao mesmo tempo, eles negam os direitos humanos.

Então, vivenciamos uma contradição nesse mundo globalizado, onde há um processo internacional de integração econômica, social, cultural, política, mas que, ao mesmo tempo, ainda valoriza as fronteiras entre os territórios. Essa regulação e impedimento de entrada e de saída dos locais é, lamentavelmente, apenas o primeiro problema que o indivíduo tem que enfrentar no processo de mobilidade. E quando os migrantes são aceitos, em sua maioria, prevalece uma visão econômica de sua mão-de-obra para o desenvolvimento das economias, e podem ser recusados quando não estão de acordo com as normas vigentes dos locais ou quando são indesejados. Além desses empecilhos, dos preconceitos, e da visão econômica,

¹⁰Adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral, de 18 de Dezembro de 1990. Disponível em: <www.acidi.gov.pt>.

Fantazzini (s.d.) atenta para o fato de que os migrantes são prejudicados pelo pouco conhecimento que os agentes públicos e políticos possuem sobre a proteção e a garantia de seus direitos.

Podemos perceber, então, que, com a limitação de direitos, os migrantes muitas vezes acabam por se tornarem invisíveis e vulneráveis perante a sociedade, porque os direitos deles dependem das políticas do Estado, e nem sempre o governo está com boa vontade para tratar desse assunto. Denise Jardim (2013), em seu artigo¹¹, reflete sobre a mobilidade na contemporaneidade, trazendo a temática por meio do chamado “problema imigratório”. A antropóloga retoma o conceito de Abdelmalek Sayad (1998) e ressalta que

[...] de fato, o imigrante só existe na sociedade que assim o denomina a partir do momento em que atravessa suas fronteiras e pisa seu território; o imigrante nasce nesse dia para a sociedade que assim o designa. Dessa forma, ela se arvora o direito de desconhecer tudo o que antecede esse momento e esse nascimento. (SAYAD,1998, p.6)

Desse modo, para Sayad (1998), há outra face do etnocentrismo, na qual só se conhece o que se quer conhecer e entende-se só aquilo que é necessário entender. No mesmo sentido, Jardim (2013) analisa que, quando adotamos os discursos hegemônicos sobre o dito “problema imigratório” atual, sem uma reflexão necessária, somos influenciados a esclarecer os aspectos quantitativos dos problemas migratórios e os vínculos dos imigrantes em uma situação vulnerável formada genericamente. De acordo com a autora, observa-se que o tema da imigração não é tratado com uma análise de hospitalidade, mas, sim, com um viés de restrição e de segurança. E, com esse tratamento utilizado pelos governantes, grande parte da população reproduz os mesmos pensamentos e passa a apoiar as políticas restritivas à circulação de pessoas, e são baseados no preconceito.

Na visão de Jardim (2013), estamos em um momento de configuração da imigração como um “problema migratório” e,

[...] ao implementar recursos jurídicos de proteção aos imigrantes, novas formas de enunciação da questão imigratória e o modo de localizar os destinatários de políticas de proteção vêm adquirindo legitimidade e tendo que reconsiderar noções de irregularidade e vulnerabilidade já acalentadas por diferentes agentes sociais. (JARDIM, 2013, p. 69)

¹¹ Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/87204/000911652.pdf?sequence=1>.

Para isso, Fantazzini et al (s.d) sugerem campanhas de opinião pública, porque na visão deles é importante mudar o entendimento sobre o fenômeno das migrações. Conforme os autores, “com campanhas de valorização do migrante, teremos uma sociedade mais aberta e multicultural, sendo capaz de incluir todas as formas de „alteridades“ presentes dentro do território” (FANTAZZINI, s.d., p.21). Por conseguinte, após essa revisão teórica, compreendemos que o processo imigratório pode ser entendido como algo positivo ou negativo, o que determinará seu caráter é o contexto em que estará inserido este processo e de que maneira os governantes e autoridades responsáveis tratarão esse assunto em suas agendas.

3. AS IMIGRAÇÕES E SUAS ESFERAS NO BRASIL

Como no capítulo anterior descrevemos a migração sob um viés mais amplo, neste capítulo realizaremos uma abordagem acerca das imigrações nos casos do Brasil, de maneira a delimitar, posteriormente, a questão migratória no que concerne ao estado do Rio Grande do Sul. Serão explorados temas como as políticas migratórias do governo brasileiro, as maiores dificuldades dos imigrantes no território e a atuação da sociedade civil em relação à migração. As observações destes tópicos estão inseridas no contexto atual dos processos migratórios.

3.1 As principais políticas migratórias atuais do governo brasileiro

Como citado no capítulo anterior, sabe-se que os Estados são livres para elaborarem suas leis no que se refere ao tema da mobilidade humana, sendo assim, as legislações de cada país possuem diferentes aspectos. No Brasil, durante o governo do General João Figueiredo, em 19 de agosto de 1980, fora definida a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, sob a lei de nº 6.815¹², e republicada pela determinação do artigo 11, da lei nº 6.964, de nove de dezembro de 1981. Essa legislação do início da década de 80 ficou conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, o qual é analisado por muitos pensadores como um legado da ditadura militar – quando restringir o trânsito de pessoas era um fundamento básico para manter certo controle sob as pessoas – em que, por exemplo:

- Proíbe ao estrangeiro ser representante de sindicato ou associação profissional, ou de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada (Artigo 106);
- Proíbe ao estrangeiro exercer atividade de natureza política; organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda, difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, de programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar (Artigo 107);
- Proíbe ao estrangeiro possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar; ou ainda prestar assistência religiosa a estabelecimentos de internação coletiva (Artigo 106);
- Permite expulsar o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais; entregar-se à vadiagem

¹²Lei disponível em: <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/naclei6815.htm>.

ou à mendicância; ou desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro (Artigo 65).

Por meio da legislação de 1980, foi também criado o Conselho Nacional de Imigração – CNIg¹³, que de acordo com o Portal do Governo, é um órgão colegiado vinculado ao Ministério do Trabalho e possui objetivos, a saber: formulação da política de imigração; coordenação e orientação das atividades de imigração; promoção ou fornecimento de estudos de problemas relativos à imigração; efetivação do levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário; estabelecimento de normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos; interveniência opinativa sobre alteração da legislação relativa à imigração, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo; e, ainda, elaboração do seu regimento interno, que deverá ser submetido à aprovação do Ministro de Estado do Trabalho.

Podemos perceber que o Estatuto do Estrangeiro e as suas políticas migratórias estão consideravelmente ultrapassados, em razão de o Estatuto não possuir os mesmos ideais que a Constituição de 1988 e ser contraditório com os acordos internacionais firmados pelo Brasil, pelo fato de não levar em conta os direitos humanos. Em seu livro, Zamberlam et al (2013) expõem a opinião de Martins (2009), que descreve que desde o início do processo imigratório do século XIX, o Brasil só introduziu o imigrante em uma simples relação de trabalho, não estabelecendo uma política para a sua integração na sociedade. Assim, os autores ressaltam que no Brasil há uma falta de políticas públicas para os imigrantes.

Apesar das políticas governamentais para os migrantes não serem satisfatórias, conseguimos ver alguns avanços no nosso Estado. Em 2013, especialistas do Ministério da Justiça se organizaram e criaram o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil¹⁴, que propõe o abandono do Estatuto do Estrangeiro que está em vigor. De acordo com o Portal do Governo, os especialistas (órgãos do governo, instituições internacionais, parlamentares, acadêmicos) explicam que o Anteprojeto está baseado em algumas diretrizes, a saber: a mudança de paradigma na política migratória subordinada à lógica da segurança nacional e o controle documental voltado ao mercado de trabalho; o abandono da tipologia „estrangeiro“, que tem conotação pejorativa, em benefício da expressão

¹³ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni/>>.

¹⁴ Anteprojeto disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>.

“migrante”; e a incorporação de reivindicações da sociedade civil como criação de um órgão estatal centralizado e regulamentado para atendimento aos migrantes.

O Anteprojeto de Lei de Migrações foi apresentado e revisado na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR¹⁵, ocorrida em junho de 2014. A COMIGRAR foi uma iniciativa governamental inovadora na abordagem da questão migratória no Brasil, com mobilização nacional e internacional dos diversos atores interessados no tema e na discussão dos conceitos centrais da política migratória. O evento promoveu a reflexão e o fortalecimento institucional de parceiros governamentais e não governamentais, além do engajamento de migrantes, refugiados, e representantes da sociedade em discussões sobre a temática.

Como citada no capítulo anterior, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, adotada em 1990, que, ainda, não foi efetivamente ratificada pelo Brasil, conseguiria introduzir um novo processo no tratamento da questão migratória e dos direitos do estrangeiro. Com o seu conteúdo e suas ideias, seria possível oferecer estruturas e conceitos para uma mudança legislativa nacional. Zamberlam et al (2013) mostram um exemplo concreto de mudança na legislação: a Argentina – país com inserção semelhante ao Brasil no quadro histórico e legislativo da migração internacional – onde foi aprovada uma nova Lei de Migrações (25.871¹⁶), em 2004. Para os autores, a nova lei argentina ressalta o sentido oposto da xenofobia, pois enxerga o imigrante como um ser humano e promove a sua integração na sociedade.

Com relação aos refugiados, a legislação em vigor é a Lei 9.474¹⁷, aprovada em 1997, que implementa o Estatuto da Convenção de Genebra de 1951¹⁸. Essa lei de 1997 tornou-se referência na legislação humanitária internacional, porque ampliou o conceito de refugiado, contemplando também o do estrangeiro que foi vítima de uma grave e generalizada violação de direitos humanos no seu país de origem, descrita em seus artigos. Ainda, criou-se um organismo público específico, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), é uma comissão interministerial sob o âmbito do Ministério da Justiça. O CONARE, conforme o Portal do Governo, é responsável por receber as solicitações de refúgio e por determinar se os solicitantes reúnem as condições necessárias para serem reconhecidos como refugiados. Cabe ao CONARE, também, a disseminação e a coordenação de políticas e ações necessárias para uma promoção e assistência aos refugiados; ele é um

¹⁵ Informações disponíveis em: <<http://www.participa.br/comigrar>>.

¹⁶ Lei acessada em: <<http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/leydemigraciones.pdf>>.

¹⁷ Lei disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>.

órgão de deliberação coletiva, formado por membros dos ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e Esporte, a Polícia Federal e uma organização não governamental. O Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é convidado com direito a voz, mas sem direito a voto.

3.2 O contexto atual das imigrações no Brasil e no Rio Grande do Sul

Como anteriormente delineado, ao longo dos anos, centenas de povos entraram no País e permaneceram no território, mas, especialmente nas últimas duas décadas, o Brasil começou a atrair mais estrangeiros, apresentando um crescimento expressivo no número de imigrantes. Uebel e Iescheck (2014) colocam os dados apresentados pelos Censos de 2000 e 2010¹⁹, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que houve, em 2010, um aumento de 3,5 vezes o número de imigrantes (345.626 imigrantes) em relação a 2000 (76.175). É importante ressaltar que, diferentemente do Ministério da Justiça e da Polícia Federal – nos quais também se realizam a contagem de imigrantes – o IBGE não coloca na mesma categoria imigrantes ilegais, refugiados, apátridas, estrangeiros registrados e residentes temporários. Uebel e Iescheck (2014) também mostram que esse número de imigrantes torna-se ainda mais expressivo quando analisamos as estatísticas de outros países, os quais são conhecidos por atraírem mais imigrantes. Um exemplo são os Estados Unidos da América, que, no mesmo intervalo de tempo – entre os anos de 2000 e 2010 – obteve um crescimento de apenas 23,97% no número de imigrantes, enquanto que o crescimento no Brasil foi de 353,72%. Além disso, existem os imigrantes que estão em uma situação irregular e não respondem a censos populacionais, tornando-se o número, dessa forma, incerto, salientam os autores.

Conforme os dados do Censo Demográfico de 2010, os principais países de origem dos imigrantes foram os Estados Unidos (52 mil), o Japão (41 mil), o Paraguai (24 mil), Portugal (21 mil) e a Bolívia (seis mil). Mesmo havendo uma mudança nessa ordem dos países de origem dos imigrantes, são praticamente os mesmos os países de origem em relação aos apresentados no Censo de 2000. Contudo, atualmente, notícias e pesquisadores apresentam um novo processo migratório – formado, principalmente, por africanos e caribenhos – iniciado no Brasil, como em São Paulo, no Acre, em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul, entre outros. Os imigrantes que vêm, hoje, ao Brasil são de diferentes

¹⁹ Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

nacionalidades e chegam ao país por diversas razões. Zamberlam et al (2013) descrevem alguns motivos, como uma maior inserção brasileira na globalização, a postura como potência emergente no cenário internacional, o crescimento socioeconômico (e, assim, maior quantidade de empregos ofertados no país) e as crises financeiras em outros países que eram mais atrativos para a imigração que o Brasil – como os chamados desenvolvidos. Também, alguns Acordos Bilaterais e Tratados ratificados (por exemplo, o acordo entre Brasil e Haiti para o visto humanitário) impulsionam a mobilidade de pessoas para o Brasil. Mas o que se constata, predominantemente, de acordo com Uebel e Iescheck (2014), é o fato de que os imigrantes escolhem o país de destino em função das oportunidades de trabalho, mesmo que elas apresentem situações análogas à de escravidão.

Como demonstrado pela notícia²⁰ publicada em agosto de 2014 no *site* Zero Hora, dados do Ministério da Justiça afirmam que os novos imigrantes que ingressam no Brasil são, principalmente, oriundos de países como Haiti, Senegal, Gana, República Dominicana, Bangladesh e Índia. De acordo com o pesquisador e sociólogo Jurandir Zamberlam, entrevistado pelo jornal Zero Hora e divulgado na mesma notícia supracitada, esses novos imigrantes são, em sua maioria, de certa classe média urbana, muitos têm alto nível de escolaridade, alguns são políglotas e querem escapar da pobreza existente em seu país de origem.

Outros dados coletados por Zamberlam apontam para o fato de que a maioria desses “novos” imigrantes chega ao Brasil por conta própria, e alguns ingressam de forma considerada ilegal. Logo que entram no país, eles solicitam refúgio, que é um conhecido instrumento legal para um estrangeiro permanecer no país. Zamberlam afirma que parte dos imigrantes que fazem o pedido de refúgio alegam perseguições políticas, como acontece, especialmente, em Bangladesh, ou fazem por questões humanitárias, no caso do Haiti. Após o terremoto de 2010, milhares de haitianos foram levados a emigrar, e o Brasil, dessa forma, foi uma dos destinos. Para não permanecerem em uma situação ilegal, criou-se o “visto humanitário”, em 2012, pela resolução 97 do Conselho Nacional de Imigração - CNIg²¹, o qual é concedido a haitianos, os quais não se enquadram nas solicitações regulares de refúgio. Com isso, o número de haitianos no País cresce demasiadamente, podendo chegar a 50 mil até o final de 2014 – de acordo com pesquisa²² feita pela PUC Minas Gerais e

²⁰Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/08/novos-imigrantes-mudam-o-cenario-do-rio-grande-do-sul-4576728.html>>.

²¹Disponível em: <www.portal.mte.gov.br>.

²²Pesquisa publicada em: <www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/17/interna_politica,529700/brasil-tera-50-mil-imigrantes-haitianos-ate-o-fim-do-ano.shtml>.

publicada em maio de 2014. De acordo com outra pesquisa, realizada pelo Observatório das Migrações Internacionais²³ e divulgada neste mês de novembro, após o terremoto, o número de haitianos com carteira assinada aumentou 450% e superou o total de portugueses que, até antes, lideravam o ranking das nacionalidades - como apresentado na investigação.

O estudo sobre essa “nova onda” migratória (publicado no jornal Zero Hora²⁴ em novembro de 2014), chamada e exposta por Jurandir Zamberlam, mostra que é predominada por haitianos e africanos. Nessa pesquisa, com os dados da Polícia Federal, do CONARE (Conselho Nacional de Refugiados) e da Igreja Católica, estima-se que 42 mil novos migrantes do Haiti e da África chegaram nos últimos cinco anos no Brasil. Até a época desse estudo, havia uma predominância de 38 mil haitianos, e, destes, cinco mil apenas no Rio Grande do Sul; os africanos (de países variados, mas em sua maioria senegaleses e, depois, ganeses) somavam cerca de quatro mil, dos quais 1,7 mil residiam no estado gaúcho; os outros imigrantes eram de países da América do Sul e da Europa.

Na mesma notícia de agosto da *Zero Hora* anteriormente citada, são divulgados os números atuais de solicitações de refúgio no Brasil, fornecidos pelo Ministério da Justiça. Em 2010, o número de pedidos de refúgio foi de 1.003, e, em 2014 (até o mês de julho), foram realizados 17.903 pedidos de refúgio. Os países que mais o solicitam são Haiti, depois Senegal, Bangladesh, Gana e República Dominicana. Entrevistada por Zero Hora, Mariana Corbellini²⁵ analisa que há uma “flexibilização da justificativa para o refúgio” e que o Brasil considera um dever o estabelecimento de cooperação na diplomacia, fazendo intercâmbio com países em desenvolvimento. Corbellini explica que são brasileiras algumas das construtoras atuantes na África e na América Central, e, no caso haitiano, o Brasil envia milhares de vacinas ao ano pela Fundação Oswaldo Cruz e, ainda, é líder da Missão de Paz da ONU naquele território, conferindo-lhe mais responsabilidade perante os cidadãos.

Conforme a mesma pesquisa feita por Zamberlam e demonstrada por Rizzotto (2014), cerca de 70% dos haitianos residentes no Rio Grande do Sul chegou ao Brasil em 2013, e outros 23% imigraram em 2012. No estado, cidades como Caxias do Sul, Lajeado e Passo Fundo já atraíram mais de 11 mil imigrantes caribenhos e africanos. E, na visão do sociólogo, isso acontece pelas muitas vagas de emprego nas indústrias. Outras cidades onde, vem se concentrando cada vez mais imigrantes são, por exemplo, Encantado, Bento Gonçalves, Erechim, Marau e Gravataí. Zamberlam informa que Porto Alegre representa mais

²³ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/obmigra/imigracao>>.

²⁴ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/11/brasil-soma-120-mil-trabalhadores-imigrantes-4641728.html>>.

²⁵ Subcoordenadora do Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

um ponto de passagem, devido ao custo de vida maior, e também pelo fato de que é no interior que estão as empresas de abate de animais e de construção civil, nas quais se necessita de mais mão de obra.

Por outro lado, em entrevista concedida à Comissão Brasileira de Justiça e Paz - CNBB²⁶ em outubro de 2014, Deisy Ventura, docente de Direito Internacional da Universidade de São Paulo, destaca que não podemos confiar nas estatísticas sobre migrações internacionais no Brasil. Para ela, os dados de imigrantes do IBGE não correspondem à realidade, e mesmo que os índices apresentados anteriormente sejam altos, eles são quase invisíveis perante a nossa população de mais de 200 milhões de habitantes. Na entrevista, Ventura coloca que não há um intenso aumento da migração para o Brasil nos últimos anos, mas, sim, um novo ciclo de migrações internacionais que se desenvolveu pela globalização econômica que existe há anos, no mundo inteiro. A professora da USP lembra que recebemos milhares de migrantes latino-americanos nos últimos dez anos, mas eles não são muito destacados. O que se constata é uma mudança no perfil dos imigrantes, mas ainda devem ser feitos bons estudos para que essa afirmação se valide, esclarece Deisy Ventura.

3.3 As maiores dificuldades na questão das migrações no Brasil

De acordo com vários estudos e pesquisas, as maiores dificuldades existentes na questão migratória são em relação às políticas públicas para os estrangeiros, porque o Poder Público ainda permanece distante e delega à sociedade civil a realização das tarefas, abstando-se de suas devidas responsabilidades. De acordo com Carlet e Milesi (2012), na esfera da saúde há uma carência nos serviços públicos que afeta os imigrantes, os quais têm seus atendimentos dificultados. Em relação ao trabalho, segundo Zamberlam et al (2013), é necessária a criação de vagas e a qualificação profissional, como abertura de cursos, entre outras iniciativas. No âmbito educacional, faz-se imprescindível, para Carlet e Milesi (2012), a ampliação de vagas para migrantes e refugiados, bem como a inclusão destes em programas que ofereçam bolsa de estudos, como o PROUNI. Outras dificuldades existentes para as categorias dos imigrantes são a discriminação social e racial, que em algumas vezes, podem sofrer perseguições por xenófobos.

²⁶ Disponível em: <<http://www.cbjp.org.br/o-mais-difícil-e-fazer-com-que-as-pessoas-vejam-o-imigrante-como-a-si-proprias-entrevista-especial-com-deisy-ventura/>>.

Até os dias atuais, o Estatuto do Estrangeiro, como verificado neste trabalho, vem dificultando a regularização migratória. Deisy Ventura explica, na entrevista citada no subcapítulo anterior, que o objetivo da legislação de 1980 é deixar o estrangeiro em uma situação vulnerável, e o liberando quando ficar indesejado. Para o Estado, Ventura afirma que predominam os paradigmas da segurança, em que o estrangeiro é visto como um inimigo, como um agressor em potencial e os paradigmas do mercado de trabalho. A professora conclui, assim, que o Brasil precisa de uma nova Lei de Migrações que deva ser acompanhada de emendas constitucionais que beneficiem os direitos dos imigrantes estabelecidos na Constituição.

Em outra publicação eletrônica, Deisy Ventura e Paulo Illes (2012) explicam que a adoção de normas avançadas não é o bastante para solucionar os problemas que os estrangeiros enfrentam nas burocracias do governo. Para os pensadores, o Brasil não possui serviços de imigração, diferentemente de outros países, que possuem serviços especializados. Por exemplo, no Brasil, para regularizarem a sua situação, os migrantes devem ir à Polícia Federal, e na Europa, são entidades civis responsáveis por isto. Ventura e Illes (2012) lembram que a polícia tende a uma interpretação restritiva das normas que beneficiam os migrantes: “ao buscar a regularização, o migrante, não raro, encontra um calvário, com a exigência de documentos que sabidamente ele não tem condições de apresentar” – na opinião dos autores. Por esses motivos, as irregularidades acarretam uma vida precária.

Contini e Milesi (2012) dissertam sobre algumas dificuldades que os imigrantes possuem em seu estabelecimento no Brasil, como o difícil acesso às informações sobre as normas e regras básicas que eles devem cumprir, ou seja, a dificuldade começa no atendimento receptivo. E, ainda, muitos nem sabem os locais destes atendimentos, o que problematiza ainda mais. Além disso, as autoras observam que muitos imigrantes chegam ao País e, rapidamente, ingressam no mercado de trabalho devido às condições econômicas, e não conseguem regularizar a sua situação.

Outra dificuldade a ser colocada nesta pauta é a questão do idioma, na medida em que alguns imigrantes chegam sem um conhecimento mínimo da língua portuguesa. Assim, ao precisarem de determinados serviços, não conseguem se comunicar com os agentes públicos responsáveis. Marinucci e Milesi (s.d.) reconhecem que, nos atendimentos, é difícil que se garanta a presença de intérpretes em todas as línguas estrangeiras, embora o governo devesse atentar-se a isso, se desejasse melhorar seu atendimento a essas categorias.

Para os autores, deveria haver uma disponibilidade dos formulários nos diferentes idiomas mais utilizados e em mais de um local de atendimento. E, ainda, pelo menos, poderia existir a possibilidade de se contatar intérpretes nos idiomas menos comum por telefone, o que facilitaria bastante parte dos problemas dos imigrantes.

Como explicado no subcapítulo anterior, pesquisas demonstram que a maioria dos ditos “novos” imigrantes vem ao Brasil em busca de trabalho. Algumas empresas, como as de indústrias alimentícias e de construção civil no interior do estado gaúcho, atraem a mão-de-obra estrangeira. Atualmente, na visão (exposta nas notícias anteriormente detalhadas) de Zamberlam, o processo do contrato de emprego costuma ocorrer em meios legais, uma vez que imigrantes e refugiados possuem carteira de trabalho assinada e recebem, às vezes, as mesmas remunerações e benefícios dos cidadãos brasileiros. Entretanto, importa ressaltar que existem relatos de exploração no trabalho de imigrantes. Para Zamberlam, por terem dívidas - contraídas durante o percurso da viagem ou por outros fatores - alguns ficam em condições vulneráveis, como em uma servidão por dívida, em jornadas exaustivas, em um trabalho forçado em meios degradantes.

Contini e Milesi (2012) também descrevem os problemas dos imigrantes que vivem sob a ameaça de serem deportados, pois estão em situação irregular. Eles vivem em uma situação vulnerável, uma vez que não podem ou tem medo de usufruir de seus direitos garantidos pelo Estado e, às vezes, não denunciam qualquer injustiça que sofrem. As autoras explicam que os migrantes irregulares se prestam facilmente à extorsão e tornam-se indefesos frente à exploração dos empregadores, agentes de imigração, entre outros. Para Contini e Milesi (2012), essa situação não representa apenas um problema para os migrantes, mas também para o Estado e para a população em geral, na medida em que se pode gerar certo medo desses imigrantes “invisíveis”, que são associados à criminalidade. E para as autoras, na maioria dos casos, percebe-se que essas pessoas estão irregulares contra a sua vontade, devido à rigidez da legislação, ou pela dificuldade das burocracias ou, ainda, por falta de informação.

3.4 A atuação da sociedade civil na defesa dos direitos dos imigrantes no Brasil e no Rio Grande do Sul

Para Carlet e Milesi (2012), lidar com os estrangeiros implica uma formação específica de acolhida da diferença e do diferente. Para as pesquisadoras, a formação deve levar em conta que o estrangeiro não é um estorvo e não deve se atentar apenas à identidade nacional brasileira, e sim com a integração da identidade do outro. Elas explicam que para os agentes de atendimento, é necessária uma capacidade de recepção, de encaminhamento e de acompanhamento. Para as autoras,

A ação da sociedade civil junto aos migrantes é importante, porque permite, frequentemente, um contato direto, informal, simétrico, “olho no olho” com os migrantes. Nas organizações leigas ou religiosas os imigrantes costumam estar „mais à vontade“, podendo relatar de forma mais livre suas problemáticas, inclusive formas de exploração e abusos. (CARLET; MILESI, 2012, p. 32).

Ainda, na visão de Carlet e Milesi (2012), o objetivo da colaboração entre público e sociedade civil não é somente aprimorar o atendimento humanizado, mas também uma melhor compreensão acerca das migrações. Além disso, elas afirmam que os representantes da sociedade civil podem disponibilizar aos migrantes muitos serviços importantes, como o apoio solidário, um conjunto de redes de proteção, de espaços de conscientização, de orientação, de assistência social, e, ainda, uma relevante integração cultural.

Pois bem, no Brasil, a sociedade civil tem intensa participação na defesa dos direitos dos imigrantes. Exemplificativo da forte atuação da sociedade civil descrita por Carlet e Milesi (2012) foi em 2010, quando haitianos entraram no país e o serviço de acolhida (alojamento, apoio na regularização de documentos e busca por trabalho junto às empresas) foi desenvolvido por instituições civis, principalmente pelas congregações religiosas. Em sua dissertação de mestrado de Antropologia, Etcheverry (2007) descreve que os principais representantes do Estado Nacional estão associados à Pastoral do Migrante, da Igreja Católica, o que acontece em diversas cidades do Brasil. As instituições religiosas ganham papel de destaque na defesa dos direitos dos imigrantes, ressalta Zamberlam (2013), por realizarem funções como o auxílio na obtenção e na tradução de documentos, nas informações gerais e no encaminhamento aos diversos serviços, programas e benefícios sociais, além das demais orientações aos imigrantes sobre consulados, a Polícia Federal, e demais assistências. Também, alguns grupos integrantes de universidades brasileiras colaboram na questão da mobilidade, pois participam de conferências e encontros, a fim de pensarem um melhor tratamento aos imigrantes.

Em seu trabalho, a socióloga Moreira (2007) explica que, no Brasil, o acolhimento dos refugiados, os migrantes que sofrem algum tipo de perseguição, é realizado, em grande parte, pela sociedade civil, que atua diretamente na integração deles na sociedade. A partir disso, ela expõe o trabalho da Cáritas Arquidiocesana²⁷ (Instituição solidária ligada à Igreja Católica que faz parte da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB) como Centro de Acolhida para Refugiados, que auxilia solicitantes de refúgio, ainda na chegada ao Brasil, e de refugiados previamente reconhecidos. Essa instituição atua nas maiores capitais brasileiras – São Paulo e Rio de Janeiro. Moreira (2007) destaca que a atuação da sociedade civil, principalmente a Cáritas, faz-se presente em três frentes: proteção, assistência e, sobretudo, integração. E, para a autora, a integração está bastante relacionada com o sucesso do acolhimento, pois há um envolvimento com a inserção e a adaptação do refugiado. A socióloga conclui que a atuação da sociedade civil tem uma abrangência maior que as da Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados e do governo, o que a faz indispensável para a reconstrução da vida dos refugiados.

No caso do Rio Grande do Sul, o acolhimento de refugiados reassentados não é realizado pela Cáritas, e sim pela Associação Antônio Vieira – ASAV²⁸, uma associação civil da rede Jesuítas, integrante da Companhia de Jesus. Etcheverry (2007) destaca a mediação existente, na qual o governo brasileiro legaliza a estada de refugiados reassentados no Brasil e disponibiliza os serviços públicos. Já o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) providencia os recursos financeiros e a ASAV realiza um trabalho local e personalizado de assistência direta ao refugiado.

No Rio Grande do Sul, as entidades civis possuem um papel bastante conhecido nas negociações burocráticas do imigrante recém-chegado por realizarem a mediação com os Órgãos Nacionais. Zamberlam et al (2013) destacam que as organizações da sociedade civil auxiliam na obtenção da documentação e se posicionam a favor de uma legislação que favoreça a vida dos migrantes, assim, procuram trazer imigração por uma perspectiva mais humanitária. Etcheverry (2007) lembra, ainda, a relação entre as ONGs com a Polícia Federal. A título exemplificativo, em Porto Alegre, há casos em que os próprios agentes da Polícia Federal encaminham estrangeiros ao Centro Ítalo Brasileiro de Migrações (CIBAI)²⁹ –

²⁷ Disponível para acesso em: <<http://caritas.org.br/>>.

²⁸ Acessado em: <<http://www.jesuita.org.br/>>.

²⁹ Site da instituição: <<http://www.cibaimigracoes.com.br/>>.

Instituição que existe desde 1958, e atua junto à Igreja Pompeia – para que algum representante da organização ofereça a eles informações necessárias sobre como obter os documentos de residência no país. Para Echeverry (2007), o CIBAI ocupa um lugar de referência para a experiência de imigrantes no Rio Grande do Sul. Sabe-se que outras entidades vinculadas à mesma rede do CIBAI Migrações atuam em São Paulo e em Curitiba.

As instituições (ASAV, CIBAI e muitas outras) que trabalham, no estado gaúcho, a favor dos direitos dos imigrantes e de suas categorias, organizaram-se e formaram o Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul – objeto de estudo deste trabalho –, que será analisado no capítulo seguinte. Zamberlam et al (2013) explica que em outros estados também existem esforços para a criação de Fóruns, em que estão articulados para pressionar o legislador a mudar a lei e lutar por políticas e por outros programas em benefício dos imigrantes. Para Zamberlam et al (2013), os Fóruns são novos atores sociais que possuem a missão de lutar a favor da dignidade e dos direitos das pessoas em mobilidade.

4. O FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA DO RIO GRANDE DO SUL (FPMH/RS)

Neste quarto capítulo, abordaremos a pesquisa empírica deste trabalho, bem como colocaremos todas as informações obtidas através das demais metodologias utilizadas, como folhetos informativos, registros de atividades, *sites* da internet e artigos. Sabemos que o objeto de estudo é o Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul e, sendo assim, temos a finalidade de realizar um levantamento qualitativo dos avanços e dos obstáculos na execução dos objetivos deste Fórum, os quais estão diretamente relacionados com as questões tratadas nos capítulos anteriores.

4.1 A formação e os objetivos do FPMH/RS

Como descrito no capítulo anterior, em Porto Alegre, existem diversas instituições que atuam na defesa dos direitos dos imigrantes e dos das demais categorias. Podemos expor algumas, das quais duas foram citadas anteriormente: o Centro Ítalo Brasileiro de Migrações (CIBAI) e a Associação Antônio Vieira (ASAV). Há também o Centro de Orientação ao Migrante³⁰ (COMIG) da Arquidiocese de Porto Alegre, além de outras congregações religiosas. No âmbito das universidades, destaca-se o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados³¹ (GAIRE) do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o grupo de pesquisa do Núcleo de Antropologia e Cidadania³² (NACi), também da UFRGS. O tempo de atuação dessas organizações é bem distinto; o CIBAI, por exemplo, existe desde 1958, e o GAIRE iniciou seu trabalho apenas em 2007.

Em abril de 2012, como afirmam Zamberlam et al (2013) o CIBAI Migrações convidou as entidades que trabalham com o tema da mobilidade humana – os órgãos públicos, as instituições acadêmicas e representantes de imigrantes – com a finalidade de realizar um Seminário. No primeiro encontro deste evento, ocorrido em maio de 2012, o grupo reunido decidiu por, além da realização do Seminário, fundar o Fórum Permanente de Mobilidade

³⁰ Para maiores informações: <<http://arquidiocesepoa.org.br/pt.asp?exibir=7#>>.

³¹ O GAIRE é vinculado ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saju/grupos/gaire>>.

³² O NACi faz parte do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS. Informações disponíveis em: <<http://www.ufrgs.br/naci/>>.

Humana do Rio Grande do Sul, ainda que ideia da criação de um trabalho em rede dessas instituições existisse antes de 2012.

A entrevistada X explica que as entidades eram conhecidas entre si de longa data, e a rede começa a se formar a partir de 2010, através de encontros e eventos na Faculdade de Direito da UFRGS, com o Núcleo de Antropologia e Cidadania (NACi), da mesma universidade. Também, segundo a entrevistada X, existia previamente uma constituição de forças entre as entidades com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e com as demais agências que tratam do tráfico de pessoas. Na visão de X, ainda era necessária uma hipervisibilidade da questão migratória; por isso, formou-se uma nova confluência de atores voluntários a fim de unir forças e metas comuns.

Conforme o Registro de Atividades³³, o FPMH/RS foi fundado com a missão de ser um movimento para unir instituições comprometidas com a integração e a defesa dos direitos humanos das pessoas em mobilidade (migrantes, refugiados, apátridas, vítimas do tráfico de pessoas e estudantes internacionais). No Registro, está também descrito que os participantes do Fórum têm como objetivo a luta pelo reconhecimento da dignidade e dos direitos das pessoas em mobilidade, partindo dos ideais de Milesi (2012 apud ZAMBERLAM, 2013), de que toda pessoa é portadora de uma „cidadania universal“ configurada no conjunto de direitos inerentes à condição de ser humano e nenhum Estado tem o direito de ignorar, violar ou subestimar essa condição. Conforme a apresentação do FPMH, as justificativas para a criação do Fórum se enquadram nos pontos a serem trabalhados: o reconhecimento dos direitos universais, que transpõem a barreira da nacionalidade, por meio de tratados, de resoluções, de acordos e da própria constituição brasileira; o fluxo da mobilidade humana, que é um fenômeno irreversível; o Poder Público, que não tem políticas claras frente ao fenômeno e demonstra dificuldades por falta de infraestrutura, necessitando da parceria da sociedade civil (ONGs).

Através de leituras do Registro de Atividades e de demais materiais informativos sobre o Fórum, podemos listar todos os integrantes que fazem ou fizeram parte desse trabalho em rede. Entre as entidades civis, estão: CIBAI Migrações; ASAV; COMIG; CEMCREI; Cáritas Arquidiocesana; CNBB – setor Migrações; Fundação Sigmund Freud; Congregação do Imaculado Coração de Maria; Rede: um grito pela vida; Instituto de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais de Porto Alegre – IDHESCA; Zapata Filmes. Já

³³ REGISTRO DE ATIVIDADES DO FÓRUM (2012) – Compilação de Atas, *e-mails*, folders informativos, e outros documentos. Disponível na sede do CIBAI Migrações.

entre as universidades: GAIRE – UFRGS; NACi – UFRGS; GP Mídia, Cultura e Cidadania – UNISINOS; Relações Internacionais – UNILASALLE; PUCRS; IPA. Entre os órgãos públicos: Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI/RS); Secretaria de Justiça e Direitos Humanos/RS – Coordenação de Direitos Humanos e Cidadania (SJDH); Defensoria Pública da União (DPU); Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa/RS (CCDH/AL); Ministério Público Estadual/RS (CAODH); Núcleo de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas da Secretaria de Segurança Pública/RS. Além de todos os referidos, representantes de imigrantes, estudantes internacionais, de diversas nacionalidades participaram do trabalho.

Atualmente, algumas das organizações citadas não mais integram o Fórum, ou, mesmo, é diminuta a percepção de sua participação. Nas reuniões de agosto a dezembro de 2014, por exemplo, não foram vistos representantes da PUCRS, do IPA, da Zapata Filmes, do Grupo Mídia da UNISINOS e da ACRI. Dos imigrantes, apenas um participa frequentemente das reuniões, enquanto outros foram vistos raramente. Entretanto, após a leitura de registros de atividades, esses grupos expressavam forte atuação no início do Fórum. Nas reuniões, os perfis que se destacam entre os integrantes são, primeiramente, os representantes de igrejas; em seguida, outros profissionais de entidades civis, depois os representantes dos órgãos públicos e, por último, estudantes e professores de universidades, não existindo predominância de algum gênero. Com os dados obtidos com os questionários e com as entrevistas, as entidades e os agentes que participam mais ativamente do FPMH são o CIBAI, a ASAV, o GAIRE, a DPU, o COMIG, a Cáritas, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e alguns imigrantes. Para a entrevistada B, o Consulado da Argentina e do Uruguai também participam do Fórum, embora não tenham sido encontrados seus nomes nos registros obtidos para esta pesquisa, para além de que nem mesmo estiveram eles presentes nas reuniões do segundo semestre de 2014.

Seguindo a missão e as justificativas colocadas anteriormente, alguns objetivos específicos foram acordados pelos integrantes e assinados no regimento interno do Fórum de 2012, tais como: I) eventos que abordem temas na área de mobilidade humana; II) trabalho em rede; III) estudo das tendências ideológicas dos condutores dos eventos e seus impactos sobre os deslocamentos populacionais do novo cenário gerado pelo crescimento econômico brasileiro, pela preparação da Copa do Mundo de 2014 e pelas Olimpíadas de 2016; IV) identificar reações do governo, da iniciativa privada, da mídia, das instituições de ensino e dos movimentos sociais; V) levantar estratégias, discutir propostas para a mudança do Estatuto do Estrangeiro e alternativas de operacionalização de políticas públicas que atendam as novas

demandas da mobilidade humana (Comitê Estadual para Migrantes e Refugiados); VI) publicar subsídios que estimulem os acadêmicos, as lideranças políticas, civis, religiosas no envolvimento ao fenômeno migratório; VII) estimular a produção acadêmica e o surgimento de lideranças comprometidas com o fenômeno da mobilidade humana, bem como sensibilizar a população em torno desta realidade; VIII) fomentar e ampliar a rede de acolhimento, atendimento, integração sociocultural, assessoria, informação e de produção de conhecimento sobre a questão da Mobilidade Humana; IV) estimular o protagonismo das pessoas em mobilidade na busca da garantia de seus direitos.

Entre as pessoas entrevistadas, todas tinham conhecimento dos objetivos acima descritos e algumas delas auxiliaram em sua redação conjuntamente, em maio de 2012. Os integrantes que não ajudaram a redigir esses fins se mostraram de acordo com os mesmos e, em sua visão, estão bem elencados.

4.2 A estrutura do fórum e seus métodos de trabalho

Desde o seu início, os integrantes do Fórum Permanente de Mobilidade Humana/RS realizam reuniões mensais, que acontecem regularmente na sede do CIBAI Migrações, localizada junto à Igreja Pompeia na Rua Dr. Barros Cassal, nº 220, em Porto Alegre. A depender das demandas, os encontros podem acontecer quinzenalmente. No ano de 2014, estavam marcadas reuniões para a terceira terça-feira de cada mês; porém, em virtude de outros compromissos, de feriados e de eventos, o dia fora alterado e previamente comunicado, mas mantendo o horário das 14h de início para toda reunião. O número de sujeitos presentes nos encontros é variado, mas costuma apresentar um número expressivo de participantes, chegando a até trinta pessoas em uma reunião.

Conforme a carta de apresentação do Fórum, inclusa no Registro de Atividades de 2012, está descrito que as ações frente aos desafios da mobilidade humana se realizam por meio de grupos de trabalho (GTs), os quais serão constituídos conforme as demandas das categorias em mobilidade humana. Em 2012, atuavam os seguintes GTs: GT Haitianos, GT Trabalhadores Itinerantes (grandes obras, como Estádio Arena, Copa de 2014, PAC, etc); GT Comitê Estadual de Atenção a migrantes, refugiados e vítimas do tráfico de pessoas; GT Políticas Públicas; GT Produção Material, divulgação e mobilização.

Zamberlam et al (2013) explicam a organização, em 2013, do Fórum, até então composto por duas instâncias: a Plenária e a Coordenação Colegiada. Aquela é a instância máxima de decisão e é composta por todos os membros credenciados, sendo suas principais

atribuições a elaboração da Carta de Princípios, o Regimento Interno e linhas de ação, a aprovação do Plano de Trabalho, a eleição da Coordenação Colegiada, a criação de Grupos de Trabalho necessários ao atingimento dos objetivos, a proposta de implementação de ações e políticas públicas junto ao COMIRAT (que será explicado posteriormente), a aprovação do credenciamento de novos participantes e a modificação e/ou extinção da Carta de Princípios, Regimento e o próprio Fórum. A Coordenação Colegiada, por sua vez, é constituída por três (3) pessoas e dois suplentes de entidade civil, acadêmica, de pessoa em mobilidade e de órgão público, tendo as seguintes atribuições: convocar reuniões periódicas e extraordinárias do Fórum; relatar reuniões, sistematizar e socializar documentos coletivos resultado de audiências, seminários, pesquisas; operacionalizar oficinas, seminários, grupos de trabalho, audiências, visitas de campo, representar o Fórum junto a Rede de entidades, da mídia, de Órgãos Públicos; ampliar as parcerias, buscando recursos quando necessário para realização das atividades do Fórum; acompanhar, estimular e subsidiar quando necessários aos GTs; estimular avaliações periódicas; elaborar Plano de Trabalho a ser aprovado pela Assembleia Geral.

Pela observação durante as reuniões e pelas entrevistas realizadas, os grupos de trabalhos (GTs) acima descritos não possuem mais uma atuação de destaque, e alguns entrevistados não tinham sequer conhecimento de sua existência. As ações de maior relevo foram as dos GTs do COMIRAT e do Seminário anual organizado pelo Fórum – que será exposto posteriormente. O GT mais marcante nas reuniões é o da Coordenação do Fórum, que é escolhido pelos participantes a cada ano. Em 2014, a Coordenação foi responsável por organizar e enviar a pauta de cada reunião, por *e-mail*, a todos os participantes do Fórum; durante as reuniões, organizava e coordenava todos os tópicos da pauta. Nesse mesmo ano, um representante da organização da Cáritas Arquidiocesana fez parte da Coordenação; nos anos passados, o responsável pela coordenação foi o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE/UFRGS) e o CIBAI Migrações. De acordo com a entrevistada A,

- (1) Os GTs existentes funcionam em reuniões extraordinárias, mas prestam contas a cada reunião ordinária do Fórum. Por contar com muitos voluntários, a comunicação precisa ser constante e a ferramenta que melhor tem surtido resultados são as reuniões, além de mensagens eletrônicas. Através delas também são disponibilizadas as atas das reuniões, as quais são realizadas em conjunto e geralmente pela Coordenação ou por delegação ainda em reunião.

Em síntese, o que acontece nas reuniões ordinárias é um levantamento de estratégias de todas as entidades civis, de representantes de órgãos públicos e de demais participantes

para tentar atingir os objetivos do Fórum, assim como verificar de que forma cada organização está atuando. É, visto isso, uma troca de informações, de questionamentos, de experiências pertinentes à temática do Fórum, em que cada instituição, GT ou outro integrante tem o direito de expor diferentes fatos relacionados com a temática da mobilidade humana.

No que se refere ao funcionamento interno do Fórum, na visão de todos os entrevistados, o espaço é propositivo, não demonstrando hierarquias entre as entidades, nem quanto ao gênero, à idade, à experiência, e à profissão dos integrantes. Porém, para alguns integrantes, o Fórum é relativamente concentrado no CIBAI Migrações, o que pode ser explicado em razão do CIBAI ser a organização que atua há mais tempo nessa área, porque as reuniões acontecem sempre em sua sede e porque seus representantes demonstram maior participação nos objetivos do Fórum.

De acordo com as entrevistas e com outras observações, com o seu método de trabalho, o Fórum tem conquistado e continua a ganhar espaço na sociedade e nos órgãos públicos, a fim de auxiliar o máximo de pessoas em mobilidade humana, no que concerne a seus direitos e aos seus deveres enquanto cidadãos. Para isso, como relata B, essa rede de atores tem se envolvido diretamente com pessoas em mobilidade, dando abrigo, alimentação e apoio social àqueles que necessitam; a partir disso, promovem uma maior integração social e inclusão na sociedade, desde questões de trabalho às culturais. O sujeito B reforça que, diante das demandas dos imigrantes apresentadas ao FPMH, cada entidade participante atua da forma mais viável para si, com uma construção coletiva em busca de soluções. O GAIRE, por exemplo, contribui com a assistência jurídica e social aos imigrantes. O CIBAI, por sua vez, realiza um acompanhamento mais longo, desde a burocracia dos documentos até a obtenção de benefícios sociais do governo. Enquanto isso, a ASAV trabalha especificamente com refugiados reassentados. Dessa forma, as demandas são encaminhadas a diferentes entidades ou a órgãos como a DPU e vice-versa. Um fato corriqueiro e igualmente ilustrativo (e mencionado no capítulo anterior) é o de a Polícia Federal encaminhar questões dos imigrantes para as instituições da sociedade civil.

Outra pauta de trabalho, sempre presente nas reuniões, a ser executada pelo Fórum, é a organização do Seminário anual de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul. Em 2014, o Fórum realizou o III Seminário, ocorrido no dia 13 de novembro, no Palácio da Justiça, em Porto Alegre. Conforme o Registro de Atividades, o Seminário é um espaço para debater a complexidade da mobilidade humana com o fim de garantir o acesso aos direitos humanos fundamentais e promover a integração sociocultural de todas as categorias de migrantes. A cada ano, o Seminário possui um tema específico distinto; o de 2014 foi sobre o marco legal

migratório e as políticas públicas aos imigrantes no Brasil. Assuntos como esses, porém, também foram amplamente discutidos em outros seminários.

O Fórum costuma fazer uma larga divulgação sobre o evento e elabora convites especiais aos expositores, os quais representam diferentes entidades. No Seminário de 2014, os expositores convidados foram os representantes dos “novos rostos da imigração” (haitianos e senegaleses, por exemplo), os profissionais de entidades civis de Porto Alegre e de Caxias do Sul, alguns representantes públicos – como um Procurador Federal e um Defensor Público – e pesquisadores sobre o tema migratório.

Um método de trabalho do Fórum, com a missão de informar a população em geral, é a elaboração e a divulgação de notas públicas sobre determinados temas pertinentes à migração, que foram discutidos e tratados como polêmicos pela mídia. A título exemplificativo, em setembro de 2013, o Fórum em conjunto com o COMIRAT, divulgou uma nota³⁴ de apoio ao programa do governo federal “Mais Médicos³⁵”. Como se sabe, o Programa foi alvo de críticas e de declarações xenófobas; a ideia da publicação da nota foi, então, mostrar o repúdio e a reprovação às manifestações de preconceito, de racismo e de xenofobia. Outra nota publicada, em outubro de 2014, foi a de esclarecimento sobre o vírus *ebola*³⁶, que, devido a sua divulgação massiva e a uma espetacularização, houve ocorrências de preconceito e de ameaça de culpabilização dos imigrantes não regularizados que ingressam no país. Nesse aspecto de publicações eletrônicas, desde a sua criação, o FPMH possui um site na internet e, ultimamente, vem utilizando as páginas nas redes sociais, nas quais se publicam especialmente notícias, dados estatísticos sobre a imigração no Brasil e no mundo e informações relevantes sobre assistências aos imigrantes.

A fim de atingir a missão do Fórum, a integrante A chama a atenção para o nível de comprometimento dos membros, que tem sido relativamente alto. Para A, há mais sentido se levarmos em conta o FPMH não ser uma associação ou entidade juridicamente formada, mas tão somente uma reunião de forças, um coletivo sensibilizado e unido pela temática comum – a migração em geral. Para a execução de seus objetivos, os integrantes do Fórum afirmam que não veem a imigração como um problema (o que poderia ter sido constatado com a descrição de suas atuações e de sua missão), e isso é reiterado nos encontros do FPMH. Dessa forma, a representante C atenta para o fato de que a imigração é um direito, e só é tratada como um

³⁴ Disponível em: <<http://www.sjdh.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=1&id=1739&pg=>>>.

³⁵ Programa lançado em julho de 2013 pelo governo de Dilma Rousseff, com o objetivo de levar médicos estrangeiros para áreas onde faltam estes profissionais.

³⁶ Doença que atinge seres humanos e mamíferos, provocada por um vírus, e seu maior surto verificado foi em 2014 na África ocidental.

problema social por Estados que não compreendem o direito à mobilidade como direitos básicos dos seres humanos. De acordo com os entrevistados, o Brasil ainda é um país que atua dessa forma, por sua legislação e políticas vigentes.

4.3 As relações do FPMH/RS com o Poder Público

Em razão das justificativas para a criação do Fórum e pelo fato deste contar com, majoritariamente, entidades da sociedade civil, é bastante importante ponderar as relações existentes entre o FPMH/RS com o Poder Público. Para a entrevistada C,

- (2) A atuação do Fórum junto ao poder público tem sido de parceria e pressão para que o último se responsabilizasse de fato pelas questões dos migrantes. O Fórum atua subsidiando o Poder Público com informações sobre a situação desta população.

Nesse sentido, C pensa que é uma relação de parceria, mas as atribuições do Poder Público ainda são restritas, uma vez que não há o entendimento pleno de suas responsabilidades com a população em mobilidade. Ou seja, para os integrantes do Fórum, o Poder Público tem o dever de criar e adaptar políticas públicas destinadas à população de imigrantes, como o acesso à saúde, à educação e a outras assistências.

Como observado nas reuniões mensais, e percebido nas respostas dos questionários, o principal meio de atuação do FPMH com o Poder Público ocorre através do COMIRAT/RS. O COMIRAT é o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas, instituído pelo Decreto 49.729, de 22 de outubro de 2012, assinado pelo até então governador do estado, Tarso Genro. Os representantes do Fórum, após muitas conversas e insistentes convites, foram os maiores incentivadores para a criação do Comitê, tendo sua criação foi formalizada durante o I Seminário de Mobilidade Humana (realizado pelo FPMH/RS). Conforme notícia³⁷ publicada em 23 de outubro de 2012 pelo ACNUR, o COMIRAT é o quarto comitê constituído em nível estadual para liderar especificamente com questões de migração e refúgio (os demais estão em São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná) e é o primeiro a incluir apátridas³⁸.

³⁷ Acessada em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-grande-do-sul-cria-comite-para-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-traffic-de-pessoas/>>.

³⁸ Apátridas são pessoas que por questões legislativas internas dos países não são reconhecidas como cidadãs de nenhuma nação

Desde a sua criação, as reuniões do COMIRAT têm sido conduzidas e presididas pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos/RS (SJDH). O Comitê é composto por diversos setores do governo estadual e as secretarias de Educação, Saúde, Segurança Pública, Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Desenvolvimento Social, Políticas para as Mulheres e a do Turismo. Fazem também parte o Gabinete dos Prefeitos e as Relações Federativas do governo estadual, além de instâncias do governo federal, como o Ministério das Relações Exteriores, a Polícia Federal, a Defensoria Pública da União, entre outros. A sociedade civil é representada por oito instituições que integram o FPMH/RS, coordenado pelo padre Lauro Bocchi (representante do CIBAI Migrações). O COMIRAT as universidades e o ACNUR também foram convidados a integrá-lo.

Assim como o Fórum, os integrantes do COMIRAT realizam reuniões ordinárias frequentes, e, dependendo da demanda, formam diferentes GTs para tratar de questões pertinentes e específicas. Atualmente, de acordo com o entrevistado E, o COMIRAT está em pleno momento de construção do Plano Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Rio Grande do Sul, um instrumento ainda mais importante após a confirmação da mudança de governo, a partir de janeiro de 2015. Durante o segundo semestre de 2014, alguns representantes do COMIRAT se organizaram para produzir uma “Cartilha sobre questões trabalhistas”, direcionada aos imigrantes, devido à falta de informações para esta população percebida pelas diferentes instituições e por agentes públicos. O grupo responsável pela Cartilha está em um processo de finalização; o conteúdo, acordado entre todos os integrantes, está pronto, e, agora, há uma busca de meios para o seu financiamento realizada por organizações do Fórum, pela DPU, pela SJDH, e outros voluntários. O tema desta Cartilha produzida pelo COMIRAT sempre esteve presente como ponto de pauta nas reuniões do Fórum, a fim de ser discutido e avaliado.

De acordo com o relato da entrevistada F, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos iniciou a sua integração ao Fórum a partir da criação e da articulação do COMIRAT. Desde 2012, a SJDH se faz presente nas reuniões mensais, auxiliando, por exemplo, na organização dos Seminários realizados anualmente pelo FPMH. Na visão de F, o COMIRAT é a principal ação do Estado na atenção às “pessoas em mobilidade”, e a profissional destaca que o Poder Público tem a responsabilidade de criar, bem como sistematizar e adaptar as políticas públicas existentes às singularidades da população em migração, garantindo acesso aos serviços de saúde e assistência, educação e trabalho, com o intuito de garantir seus direitos básicos, assim como o de qualquer outro cidadão brasileiro.

Jardim (2013), que também integra o FPMH desde 2012, explica que

“os modelos de atuação do COMIRAT (RS) evocam o formato de audiência, de denúncia, da visitação de representantes estatais a lugares críticos, da organização de provas que dá existência legal ao sujeito migrante e a questão a ser examinada. Estatísticas e instrumentos legais são vistos como parte e base para a solução do “problema migratório”, ao dar existência positiva ao sujeito de direitos e movendo a proteção dos imigrantes. Por vezes, vislumbram-se os benefícios da judicialização na busca de direitos”. (JARDIM, 2013, p.83).

4.4 Os principais avanços e obstáculos encontrados pelo Fórum na execução de seus objetivos

Estando no final de 2014, o Fórum apresenta quase três anos de existência. Para o entrevistado D, podemos dividir o histórico das atuações do Fórum em quatro fases:

- (3) *Primeira fase:* aglutinação de instituições para dinamização de eventos voltados para o fenômeno migratório; elaboração de uma carta de princípios, que afirma a realização de um evento marcante por ano;
- Segunda fase:* identificação das categorias em mobilidade humana - refugiados, apátridas, vítimas do tráfico de pessoas, estudantes internacionais e marítimos – que o Fórum passou a preocupar-se;
- Terceira fase:* Com um novo fluxo de imigrantes, houve uma aproximação da SJDH, com a constituição do COMIRAT, e assim, com a DPU e outros órgãos;
- Quarta fase:* trabalho de campo apoiando instituições públicas (municipais, estaduais e federais) com visitações, audiências públicas, mutirões de cadastramento, entre outras atuações.

Para D, então, o Fórum agregou uma rede de serviços de instituições e despertou segmentos públicos que ignoravam os direitos dos imigrantes – de todas as suas categorias. O mesmo entrevistado afirma que, com a existência do Fórum, os serviços sociais dos municípios entenderam que são responsáveis por acolher e atender os imigrantes. Na visão de D, o Fórum também estimulou as instituições da rede a irem a campo para equacionar questões humanitárias lesadas aos imigrantes.

No que se refere às execuções dos objetivos do Fórum, um dos obstáculos é a falta de algum tipo de financiamento que possa propiciar a promoção de ações, especialmente nos municípios do interior do Estado, e a execução de pesquisas. A rede, por exemplo, não detém de recursos para meios de transporte. Com relação à estrutura do Fórum, alguns representantes ainda fazem falta nos encontros. Conforme os relatos da grande maioria dos entrevistados, a presença da Polícia Federal nesse trabalho em rede seria importante pelo fato

de a Polícia ser o principal meio governamental para a regularização dos documentos e para a acolhida aos imigrantes. A entrevistada B lembra que a Polícia Federal é continuamente convidada a participar do FPMH, porém, nunca está presente. Caso semelhante acontece também com a FASC da Prefeitura de Porto Alegre, que, na visão de A, teria um papel singular na execução do Cadastro Único dos migrantes e também na efetivação de cadastros como o do SUS, muitos ainda não realizados. Além dos órgãos citados, a entrevistada F refere que outras secretarias do Estado, tal como a de Saúde, de Educação e de Desenvolvimento Social, poderiam participar dos diálogos sobre a imigração no estado, uma vez que existem demandas importantes que poderiam ser facilmente articuladas com essas categorias.

De acordo com parte dos entrevistados, outros representantes (como, por exemplo, do governo do estado) também fizeram falta nos dois primeiros anos para a execução dos objetivos do Fórum, mas, na segunda metade de 2014, foram figuras frequentes nos espaços articulados pelo FPMH. Ainda, de acordo com os entrevistados X e Y, nos encontros do FPMH é extremamente pequena a representação de imigrantes, falta igualmente percebida durante as minhas observações participantes. Para Y, no início da fundação dessa rede de trabalho, havia mais participantes; ele acredita que a Coordenação deveria ter a tarefa de convidar mais atores para integrar o Fórum. Para alguns entrevistados, os atores do Fórum possuem pensamentos e ideais comuns. Em contrapartida, Y acredita que a rede deveria ser mais coesa e possuir articuladores políticos para uma melhor relação de parceria com o Poder Público, o que não é um consenso entre os integrantes, como percebido nas reuniões.

O que foi notado nas observações e nas entrevistas, um grande obstáculo na realização dos objetivos do Fórum, é a Legislação Migratória vigente, desde 1980 – época da ditadura. Na visão dos entrevistados, a legislação brasileira é baseada na segurança nacional e no medo ao terrorismo; trata a migração como uma questão policial, o que dificulta a assistência a essa população, pelo despreparo existente nos agentes da Polícia Federal. Como afirma a entrevistada C, há um avanço na lei de Refúgio, a mais democrática, embora acabe aprofundando o abismo, em razão de criar cidadãos de primeira e de segunda classes: o Brasil acolhe, de braços abertos, os refugiados, uma vez que é signatário de documentos internacionais que lhe imputam obrigações; todavia, em relação aos imigrantes, a acolhida é totalmente diferente, sendo muito precária.

Por outro lado, um dos avanços na execução dos objetivos do FPMH percebido pelos entrevistados é o envolvimento da rede de atores nas conferências e em outros eventos com o objetivo de conscientizar a sociedade civil e os agentes públicos. A conscientização acontece,

por exemplo, com propostas de mudança no Estatuto do Estrangeiro, em busca de uma nova Lei Migratória. Exemplo disso foi a COMIGRAR, em que houve um reconhecimento do governo para a mudança do Estatuto do Estrangeiro e de outras políticas migratórias, dentre as quais algumas foram propostas pelo Fórum no evento. Além do mais, a conscientização também ocorre nos Seminários anuais organizados pelo Fórum, que conseguem reunir profissionais de organizações e de órgãos do governo, alguns estudantes e pesquisadores interessados no tema. Porém, este ano, alguns entrevistados notaram uma baixa participação dos próprios integrantes do FPMH no Seminário, o que – na visão deles – enfraqueceu os debates do último evento, em comparação aos outros dois.

Outro progresso na defesa dos imigrantes e no diálogo entre Estado e sociedade civil organizada é o COMIRAT, que, na visão da entrevistada F, serve de espaço de articulação de rede e fomento à criação de políticas de acesso à saúde e de assistência, de educação e de trabalho, etc. Essa rede é interdisciplinar e intersetorial, partindo sempre do princípio de diálogo com a sociedade civil organizada, que detém a „expertise“ no acolhimento e atendimento desta população. E o COMIRAT/RS foi o primeiro Comitê no Brasil a colocar a apatridia no foco das discussões e reforçar a proteção a essa população vulnerável, o que, como afirma o representante do ACNUR, Andrés Ramirez na notícia³⁹ de outubro de 2012, pode ser replicada em outros estados. Ainda, segundo Ramirez, o fato de o Comitê funcionar no âmbito da SJDH possibilitará também que os casos de tráfico de pessoas sejam tratados pelo viés dos direitos humanos, evitando a criminalização das vítimas, como muitas vezes acontece.

Para a integrante C, o município de Porto Alegre apresentou, em uma primeira instância, mais dificuldades para os avanços do Comitê e do FPMH, em comparação com outras cidades que também possuem migrantes residentes, como foi o caso de Caxias do Sul, onde essas redes de entidades conseguiram desempenhar com eficiência o seu trabalho. Devido aos bons resultados em outras cidades, porém, a prefeitura de Porto Alegre se articulou e iniciou um modelo de trabalho parecido ao COMIRAT e, em outubro de 2014, o prefeito José Fortunati assinou um decreto de constituição de um comitê que trabalhe com a temática migratória a nível municipal. Entretanto, apesar de todos esses avanços, o COMIRAT, por ser apenas um decreto, corre o risco de ser dissolvido conforme interesse dos governantes, e, no Fórum, foi demonstrado pelos integrantes o receio de que talvez isso aconteça com a mudança de governador do Rio Grande do Sul, a partir de janeiro de 2015.

³⁹ Acessada em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-grande-do-sul-cria-comite-para-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-trafico-de-pessoas/>>.

Sendo assim, a integrante F coloca que o Fórum deveria fortalecer a rede nos municípios onde exista uma crescente demanda de migração, articulando a criação de comitês locais e uma participação mais ativa dos gestores locais, em parceria com o COMIRAT.

Outros obstáculos na defesa dos direitos dos imigrantes são evidenciados em razão de vários setores governamentais alegarem desconhecimento a respeito do tema da mobilidade, o que, na visão da entrevistada A, aumenta a xenofobia e outras formas de discriminação. Para ela, também, os integrantes do Fórum não podem esperar o tempo das ações do governo serem concretizadas e a aprovação de determinadas verbas destinadas às políticas migratórias; para tentar amenizar isso, a representante explica que

- (4) [...] são realizados vários eventos informativos, como seminários e palestras sobre a temática das migrações e direitos humanos. Reuniões e discussões com as Secretarias que gerem os serviços de atendimento ao público e conversas com os atendentes também tem sido frequentes.

De acordo com A, ao verificar o desconhecimento e a falta de informação que os agentes públicos apresentam com relação aos direitos dos imigrantes, os atores do Fórum se mobilizam para tentar levar a experiência que possuem aos setores do governo. Estes, contudo, comumente não demonstram interesse nesta área – como percebido nas reuniões e escutado em entrevistas – dificultando a execução dos objetivos do Fórum.

Conforme percebido nos diversos encontros do Fórum e notado nas entrevistas, todos os integrantes possuem uma visão positiva acerca da criação do FPMH/RS e acerca das suas atuações, até o momento, devido aos bons resultados obtidos por esse trabalho em rede. Para a entrevistada B, o Fórum:

- (5) [...] é formado por um conjunto de pessoas ligadas a entidades e a órgãos públicos, que buscam melhorar de alguma forma a situação da mobilidade humana no Estado. E através dessa rede, se constroem cada vez mais condições para que os migrantes e refugiados tenham uma vida mais digna e mais justa.

Para A, o coletivo é uma soma de forças da sociedade civil, que tenta incluir setores do governo que tratam da questão da assistência social, da saúde e da educação para que olhem para a população em mobilidade e cumpram seu papel, elaborando políticas públicas e efetivando-as.

No texto anteriormente referido, de Denise Jardim (2013), coloca que, a partir de 2012, com a vinda de haitianos, o trabalho voltado a atender esses imigrantes passa a ser anunciado como um “problema migratório” pelos governantes, e condizem com uma

visibilidade atingida, uma vez que os haitianos foram levados a diferentes lugares do país com o visto humanitário. Segundo Jardim (2013), desde 2011, o conjunto de experiências de acolhimento de migrantes e de resolução de problemas fundamentais com moradia, acesso à saúde, assessoria jurídica e psicológica foi realizado pelas organizações integrantes do Fórum Permanente de Mobilidade Humana/RS, em que se esperava do Poder Público uma maior atuação. Segundo a antropóloga, instrumentos como o Fórum se sustentam de informações a rede de interlocutores e geram formas privilegiadas de se comunicar com o Poder Público. Dessa forma, a autora pondera que

[...] o movimento desses atores, ampliando a rede de interlocutores sobre imigrações, consiste em uma novidade no que tange a visibilização da imigração no cenário brasileiro e as noções de direitos humanos, diversas e por vezes bastante subsidiadas por documentos internacionais em perspectivas jurídicas, forma um repertório comum que estabelece e conecta diferentes atores sociais. (JARDIM, 2013, p.83).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia tentou a investigação sociológica dos principais progressos e obstáculos encontrados pelo Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul no cumprimento de suas finalidades, desde a sua criação até dezembro de 2014. A partir dos métodos qualitativos – revisão de documentos, observações participantes e entrevistas – foram constatados mais avanços do que obstáculos na missão deste Fórum, isto é, na atuação da defesa dos direitos dos imigrantes.

Nesta pesquisa, foi ressaltado que as migrações existem desde os tempos primórdios e foram muito relevantes para a formação dos países, como o Brasil. Sublinhou-se que o direito de migrar começou a ser mais desenvolvido em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Depois disso, foram assinados diferentes acordos que protegessem os direitos dos imigrantes, e estes deveriam ser respeitados nos diferentes países que escolhessem viver. Entretanto, vimos que, na prática, os governos não assumem o processo migratório como um direito, uma vez que, até hoje, levantam suas fronteiras, adotando políticas que limitam os direitos das pessoas em mobilidade. Dessa forma, criou-se um “problema migratório” para a população, em que não há uma reflexão e uma compreensão necessárias de que a migração pode não ser um problema.

No caso do Brasil, vimos que a legislação para os estrangeiros, de 1980, é uma herança da ditadura e não compreende a migração como um direito humano, e, assim, não apresenta os ideais expostos da Constituição de 1988 nem os ideais assinados pelos países nos diversos tratados internacionais. Nos últimos anos, em razão de haver um crescimento do número de imigrantes e uma percebida mudança em seu perfil – como a vinda de muitos africanos e caribenhos –, a temática da mobilidade começa a ser mais discutida e polemizada nacionalmente, impulsionada pela sociedade civil organizada, que atua diretamente com os imigrantes, especialmente por meio das instituições religiosas. Ademais, as entidades civis começam a exigir um tratamento mais adequado às pessoas em mobilidade e se mobilizam para atuar na defesa dos direitos dos imigrantes.

Conforme descrito no último capítulo, as hipóteses referidas para a realização dos objetivos que seriam alcançados longe das esferas públicas – apenas entre os integrantes do FPMH – não foram confirmadas. Por exemplo, o fomento à rede de acolhimento, de atendimento e de assessoria aos imigrantes vem acontecendo – mesmo que com dificuldades – também com os órgãos públicos, através de diálogos com o COMIRAT, assinado pelo governador do Estado, o que não tínhamos como hipótese. Descobriu-se que o COMIRAT é

um espaço em que os integrantes do Fórum e o governo do Estado pensam e tentam elaborar ações nos serviços de acolhimento e de assessoria aos imigrantes.

Da mesma forma, isso acontece na realização de eventos que abordam a temática migratória e a discussão de propostas para o Estatuto do Estrangeiro, como ocorrido nos Seminários anuais do Fórum e na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - COMIGRAR. Nos Seminários organizados pelo Fórum, há debates e discussões de novas propostas referentes ao tema da migração entre os membros e outros atores, como representantes públicos, que são convidados. A COMIGRAR, apesar de ter sido impulsionada por articulações de entidades civis, foi uma iniciativa governamental e inovadora, o que mostra o envolvimento de certos agentes do governo na questão migratória, o que não tínhamos conhecimento.

Outra hipótese exposta foi a de que o FPMH recebe tarefas dos poderes públicos e atua no lugar das políticas públicas, o que foi comprovada com os relatos dos entrevistados. Vimos isto no caso da Polícia Federal encaminhar questões pertinentes às entidades do Fórum e no fato de alguns integrantes realizarem mutirões de cadastramento de imigrantes, o que - na percepção do Fórum - seria uma atribuição de um órgão público municipal e não de outras entidades.

Sobre as alternativas da operacionalização de políticas públicas que atendam às novas demandas da mobilidade humana, verificou-se que o principal obstáculo para a execução desse objetivo ainda é a Legislação brasileira vigente para os estrangeiros, por não tratar da migração como um direito, diferentemente da visão do Fórum. Além da falta de informação e de conhecimento por alguns agentes públicos. E sobre a execução dos objetivos do FPMH, alguns obstáculos encontrados são a falta de recursos, e uma ausência de participação de atores relevantes, isto é, de imigrantes, de representantes de Secretarias da Prefeitura, de agentes da Polícia Federal. Tais presenças, que servem como meios no acolhimento de imigrantes, contribuiriam para melhores ações na defesa dos direitos das pessoas em mobilidade.

Em suma, esta pesquisa constatou que o FPMH é marcado por uma heterogeneidade de atores, o que explica a sua dinâmica interna e as suas proposições juntamente às demais redes focadas acerca da mobilidade humana do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o Fórum assume um papel de vanguarda em refletir sobre as migrações e em pressionar as autoridades dos governos – nas esferas municipais, estaduais, federais – para fomentarem políticas públicas, além do enfrentamento da violação de direitos às populações migrantes.

Depois desta pesquisa, diversas questões em relação ao tema proposto podem ser levantadas, como, por exemplo, a indagação dos motivos para instituições como a Polícia Federal e as instâncias da Prefeitura de Porto Alegre não se fazerem presentes nos encontros do Fórum, ponto não abordado neste trabalho. O que não foi abordado, da mesma forma, foi o estudo do papel dessa rede de atores na visão dos próprios imigrantes, bem como a sua falta de representação percebida no Fórum. Outros aspectos passíveis de serem pesquisados detalhadamente são as diferentes categorias de migrantes – como refugiados, apátridas, vítimas do tráfico internacional –, que apenas foram citados nesta monografia.

Como visto na pesquisa, a sociedade civil organizada, que atua na defesa dos direitos dos imigrantes, é predominantemente religiosa, e o FPMH oferece aportes importantes para compreender a participação “política” dos agentes católicos nele envolvidos. Essa rede de atores, também, pode ser detalhadamente investigada a partir de teorias sociológicas sobre movimentos de contestação, de ação coletiva, dentre outros. Assim, todas essas novas questões elencadas podem ser solucionadas com novos estudos a serem realizados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIVAR, Vanessa dos S. B. **Além das fronteiras – o cotidiano dos imigrantes na São Paulo oitocentista: vestígios testamentais.** São Paulo: Humanitas, 2008.

BRITO, Fausto. **Os povos em movimento: as migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo.** In: PATARRA, Neide Lopes (Coord). Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundo de População das Nações Unidas, 1995. p. 53-66.

CARLET, Flávia; MILESI, Rosita.. **Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração.** Brasília: BSB, 2012.

CONTINI, Nadir; MILESI, Rosita. **Migrantes e Refugiados no Brasil.** Brasília: (s.n.), 2012.

DOMENECH, Eduardo. “Migraciones contemporáneas y pluralismo cultural en la Argentina: el discurso oficial y las prácticas escolares”. In: Jardim, D.F. (org). **Cartografias da Imigração: Interculturalidade e Políticas Públicas.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2007.

ETCHEVERRY, Daniel. **Identidade não é documento: narrativas de ruptura e continuidade nas migrações contemporâneas.** 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FANTAZZINI, Orlando. **Os brasileiros no exterior e as políticas governamentais.** 2013 Disponível em: < <http://www.migrante.org.br/alemfronteirasnr17.doc>>. Acesso em: 29 dez 2014.

FANTAZZINI, Orlando. **Políticas públicas para as migrações internacionais.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

FARENA, Maritza N. Por uma Cidadania Universal: os Direitos Humanos dos Migrantes numa perspectiva cosmopolita. 2008. Disponível em: < <http://www.juragentium.org/topics/migrant/pt/cosmopol.htm>>. Acesso em: 29 dez 2014.

JARDIM, Denise F. Os Direitos Humanos dos Imigrantes: Reconfigurações normativas dos debates sobre imigrações no Brasil contemporâneo. **Revista Densidades**, nº 14, 2013, 67-85 pp.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e outros Opúsculos.** Lisboa: Edições 70, 1990.

LACERDA, R. MILESI, R; **Políticas Públicas para as Migrações Internacionais.** Brasília: ACNUR, 2007.

MARINUCCI, Roberto. MILESI, Rosita. **O fenômeno Migratório no Brasil.** 2003. Disponível em: < <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=7550> >. Acesso em: 29 dez 2014.

MARINUCCI, Roberto. MILESI, Rosita. **Política de Atendimento Humanizado aos Migrantes.** Artigo eletrônico disponível em: <www.migrante.org.br>

MARTINE, George. A Globalização inacabada, as migrações internacionais e pobreza no século 21. In: **São Paulo em Perspectiva**, v.19, n.3, 2005, pp. 3-22

MARTINS, José de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 2009.

MOREIRA, Julia B. **O Acolhimento dos refugiados no Brasil**: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Campinas, São Paulo, 2007.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais: Teoria, políticas e movimentos sociais. In: **Estudos Avançados**, v.20, n.57, 2006, p.7-24.

PELLEGRINO, A. **La migración internacional en América Latina y el Caribe**: tendencias y perfiles de los migrantes. Santiago de Chile: Cepal, 2003.

RIZZOTTO, Patrycia M. **Migração haitiana avança no Sul**. Resenha eletrônica do Ministério da Fazenda. Disponível em: <<https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=1002875>>. Acesso em: 29 dez 2014.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

TREZZI, Humberto. Brasil soma 120 mil trabalhadores imigrantes. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre, 13 nov. 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 243-342.

UEBEL, Roberto R. G; IESCHECK, Andrea L. **Perfil das Migrações Internacionais para o Brasil nos Censos de 2000 e 2010**: uma análise cartográfica temática. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2014.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Qual a política migratória para o Brasil?** Artigo eletrônico. Disponível em: <<http://www.controversia.com.br/antigo/index.php?act=textos&id=13952>>. Acesso em: 29 dez 2014.

ZAMBERLAM, J. BOCCHI, L. CORSO; CIMADON, J. M. **Imigrante: A Fronteira da Documentação e o Difícil Acesso às Políticas Públicas em Porto Alegre**. Porto Alegre: Solidus, 2013.

