

UNIVERSIDADE DO VALE DOS RIOS – UNISINOS UNIDADE
ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA DE PÓS –
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

IDIANE MÂNICA RADAELLI

DISCRICIONARIDADE E BUROCRATAS: ações públicas relacionadas com migração
haitiana no município Chapecó-Santa Catarina

SÃO LEOPOLDO-RS

2023

IDIANE MÂNICA RADAELLI

DISCRICIONARIDADE E BUROCRATAS: ações públicas relacionadas com migração
haitiana no município Chapecó - Santa Catarina

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de
Doutora em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós- Graduação em
Ciências Sociais da Universidade do Vale dos Sinos – Unisinos.
Linha de pesquisa: Atores Sociais, Políticas Públicas e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Monika Weronika Dowbor

SÃO LEOPOLDO

2023

IDIANE MÂNICA RADAELLI

DISCRICIONARIDADE E BUROCRATAS: ações públicas relacionadas com migração
haitiana no município Chapecó - Santa Catarina

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de
Doutora em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós- Graduação em
Ciências Sociais da Universidade do Vale dos Sinos – Unisinos.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Orientadora Dra. Monika Weronika Dowbor (UNISINOS)

Dra. Leonice Aparecida de Fátima Alves Mourad(UFSM)

Dr. Frederico Machado (UFRGS)

Dra. Laura Cecilia Lòpez (UNISINOS)

Dra. Mirian Vieira (UNISINOS)

Para Inês, minha mãe, pela coragem.

Para Sergio, meu pai, que, na vida e na morte, está sempre presente, pelo seu exemplo.

AGRADECIMENTOS

Sou grata a muitas pessoas por ter chegado até aqui!

Ao meu pai Sergio (em memória) e minha mãe Inês, pelo amor, o diálogo, as reflexões, o incentivo aos estudos, a possibilidade de sonhar. Aos meus irmãos Sandro e Samuel, que sempre estiveram presentes na minha vida, na partilha, no apoio e nas realizações dos sonhos.

Ao Rafael, meu companheiro, por estar junto comigo nesta caminhada de muito aprendizado, etapa importante para o nosso futuro. Meus filhos Caetano e Angelo, que nasceram junto com esta tese me desafiando a cada dia ser uma pessoa melhor para guiá-los em suas escolhas.

A Leonice, professora que desde a minha graduação, me incentivando nos meus estudos, sempre mostrando possibilidade de formação e crescimento.

Monika, minha orientadora, você é luz. Agradeço sua preocupação, sua humanidade que criou condições para concluir este trabalho.

Meus sobrinhos: Augusto, que acompanhou de perto esta fase, sempre presente com seu abraço afetuoso, e a pergunta: e a tese tia? Francisco, Joana e Benjamin pelo carinho genuíno.

Solon, que pela sua serenidade, motivação e exemplo, que contribuiu para a elaboração deste trabalho.

Débora, pelo apoio e cuidado com o Caetano em especial na pesquisa de campo.

Zenicleia, pela troca de experiência, congressos, apoio, motivação, sempre pronta para ajudar.

Denise, Luiz Carlos, Larissa e Laura pela amizade, partilha, carinho e cuidado com os meus filhos.

Domingos, meu colega de doutorado que se tornou um amigo de longas horas de conversa.

Mariane, uma amiga de décadas que está sempre, na escuta, na ajuda e na torcida da realização dos meus projetos.

Marcieli, que sempre me incentivou, especialmente na realização do doutorado.

Sandra, que não mediu esforços para contribuir com a pesquisa.

Os imigrantes, que são resistências.

RESUMO

Esta tese tem como tema as interações socioestatais na construção de ações públicas para os imigrantes haitianos no município de Chapecó - SC. O processo migratório no Haiti é um movimento que inicia antes do séc. XXI, porém é no final do século XX e na segunda metade do século XXI que ela se intensifica para o Sul Global com destino principalmente para o Brasil. A intensificação na última década ocorre devido aos motivos políticos, religiosos, climáticos e econômicos, mas o que o diferencia são as buscas por novas rotas, e é neste contexto que o Brasil passa a receber um número expressivo de migrantes. Esses novos contextos desafiam os municípios que recebem estas populações a adaptarem-se a esse processo, como é caso município estudado. Com a chegada de um número expressivo de imigrantes atraídos pela oferta de trabalho que os municípios oferecem, emergem demandas sociais advindas dessa população, como dificuldade no idioma, demandas de saúde, educação, assistência social, habitação. Isso faz com que a sociedade civil, o mercado e algumas instituições do Estado, na falta de políticas públicas estruturadas para essa população, desenvolvam ações públicas com o objetivo de suprir/minimizar essas demandas com o intuito de criar o mínimo de condições sociais para essa população se inserir na sociedade. Foi utilizada para o estudo a metodologia qualitativa, assentada na análise de documentos e na realização de 10 entrevistas semiestruturadas. Neste sentido, concluímos que ações públicas para a população imigrante do município de Chapecó ocorreram a partir das demandas levantadas por órgãos públicos, ONGs e instituições religiosas. As ações públicas acontecem pelo envolvimento dos burocratas de nível rua que usam a discricionariedade para desenvolver instrumentos que atendem as demandas dessa população.

Palavras-chave: imigração haitiana; burocratas a nível de rua; discricionariedade; ação pública.

ABSTRACT

This thesis has as its theme socio-state interactions in the construction of public actions for Haitian immigrants in the municipality of Chapecó - SC. The migratory process in Haiti is a movement that began before the 20th century. XXI, however, it is at the end of the 20th century and in the second half of the 21st century that it intensifies towards the Global South, mainly heading towards Brazil. The intensification in the last decade occurs due to political, religious, climatic and economic reasons, but what differentiates it is the search for new routes, and it is in this context that Brazil starts to receive a significant number of migrants. These new contexts challenge the municipalities that receive these populations to adapt to this process, as is the case in the municipality studied. With the arrival of a significant number of immigrants attracted by the job offer that the municipalities offer, social demands emerge from this population, such as language difficulties, health, education, social assistance and housing demands. This causes civil society, the market and some State institutions, in the absence of structured public policies for this population, to develop public actions with the aim of meeting/minimizing these demands with the aim of creating the minimum social conditions for this population. population to integrate into society. Qualitative methodology was used for the study, based on document analysis and carrying out 10 semi-structured interviews. In this sense, we conclude that public actions for the immigrant population of the municipality of Chapecó occurred based on demands raised by public bodies, NGOs and religious institutions. Public actions take place through the involvement of street-level bureaucrats who use their discretion to develop instruments that meet the demands of this population.

Keywords: Haitian immigration; street-level bureaucrats; discretion; public action

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Entrevistados com nomes anônimos	14
Mapa 1 - Migração Haitiana ao Brasil	30
Mapa 2 - Presença haitiana em Santa Catarina	32
Gráfico 1 - Autorizações de permanência concedidas a imigrantes haitianos por ano de registro, entre 2000 e 2020	33
Mapa 3 - Localização da cidade de Chapecó-SC	63
Fotografia 1 - Centro de Atendimento ao Imigrante	81
Fotografia 2 - Balcão de emprego no CAI	83
Fotografia 3 - Imagem da inauguração	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
ACIC - Associação Comercial e Industrial de Chapecó.
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AC- Acre
ALESC - Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
AM- Amazônia
ASHC - Associação dos Haitianos de Chapecó
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAI- Centro de atendimento ao imigrante
CNIg - Conselho Nacional de Imigração
CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados
CPF- Cadastro de Pessoa Física
CRAI - Centro de Referência de Acolhimento para Imigrantes
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social DEM - Democratas
GEIROSC - Grupo de Estudos para Imigrações para a Região Oeste de Santa Catarina
IDHM - Índice de desenvolvimento humano municipal
MINUSTAH- Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MJ - Ministério da Justiça
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OBMIGRA-Observatório das Imigrações Internacional.
OIM - Organização Internacional de Migração
PIBs- Produto Interno Bruto
PSD - Partido Social Democrático.
PR- Paraná
SEFRAS - Serviço Franciscano de Solidariedade
SEAS- Secretaria de Estado de Assistência Social
SINE - Sistema Nacional de Emprego
SUS - Sistema Único de Saúde
RO- Rondônia
UBS - Unidade Básica de Saúde
UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina.
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul

UNIR - Universidade Federal de Rondônia

UNOCHAPECÓ - Universidade Comunitária da Região de Chapecó

UNOESC- Universidade do Oeste de Santa Catarina.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA	16
2.1	DE REFUGIADOS A PERMANENTES: OS HAITIANOS NO BRASIL	22
2.2	CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO DO HAITI	25
2.3	HAITIANOS NOS MUNICÍPIOS: REVISÃO DE LITERATURA DA CHEGADA DOS HAITIANOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	29
2.4	A CHEGADA DOS IMIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL	32
2.5	DESTINO DOS HAITIANOS: MERCADO DE TRABALHO	37
2.6	CHEGADA DOS HAITIANOS NOS MUNICÍPIOS	40
3	ESTADO, SOCIEDADE, MERCADO	42
4	POLÍTICAS PÚBLICAS E DISCRICIONARIEDADE	49
4.1	CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	52
4.2	BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E IMPLEMENTAÇÃO	55
4.3	DISCRICIONARIEDADE	59
4.4	AÇÃO PÚBLICA E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA	61
5	AÇÕES PÚBLICAS PARA IMIGRANTES HAITIANOS EM CHAPECÓ	66
5.1	COMO OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA IMPLEMENTARAM AS AÇÕES PÚBLICAS PARA OS IMIGRANTES HAITIANOS EM CHAPECÓ	72
5.2	CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE ATENDIMENTO AO IMIGRANTE	81
5.3	TRADUTORES IMIGRANTES NO CAI	89
5.4	POLÍCIA FEDERAL	92
5.5	O CAI COMEÇA A SER UMA REFERÊNCIA	96
5.6	A RELAÇÃO DO IMIGRANTE E O MERCADO	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
	REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

A imigração vem sendo um tema que, cada vez mais, tem ocupado lugar de estudo na academia. O que este trabalho apresenta como novidade é o desafio da integração socioestatal, ou seja, do Estado, do mercado e da sociedade civil para a formulação e implementação de ações públicas para os imigrantes em escala local. O processo migratório não é considerado um fenômeno novo na história da humanidade. A imigração ocorre por vários motivos, ou seja, políticos, religiosos, econômicos, entre outros. Mas podemos dizer que a imigração sempre acontece na busca por melhores condições de vida. A partir de 2010, o Brasil recebeu um número expressivo de imigrantes haitianos, isso ocorreu devido ao terremoto que foi registrado no Haiti e que devastou aquele país e, em razão disso, o Brasil que possui relações com o país, estabeleceu “ajuda”. Consequentemente, os haitianos para cá se dirigem como um espaço de oportunidade para a imigração, pois o país vivia um bom momento na economia.

Com o aumento dos imigrantes no Brasil, o país passou a vivenciar inúmeros desafios a partir da demanda dessa população. Os imigrantes necessitam infraestrutura como moradia, saúde, educação, mas o Estado não tem políticas públicas específicas que atendam diretamente essa população, ainda que ela seja amparada especialmente pela Constituição Federal, os Direitos Humanos e tratados internacionais, pois o Estatuto do Estrangeiro (1980) apresenta inúmeras restrições ao acolhimento dos imigrantes.

O estudo proposto neste trabalho busca os elementos analíticos das Ciências Sociais, tendo, como foco, a linha de pesquisa Atores Sociais, Políticas Públicas e Cidadania, sendo que, neste sentido, a imigração compreende o deslocamento de atores sociais. Esses atores migram em diferentes condições, mas podemos dizer que são sempre condições difíceis pela sua situação econômica. Essas dificuldades se refletem nas condições econômicas, na dificuldade do idioma, no preconceito pela sua etnia/raça. Esses atores no processo de migração, de travessia por diferentes locais até o local de origem, “encontram-se” com os coites, que exploram a condição desses imigrantes, que estão ilegais para entrarem no país, que é o destino final. Trata-se, pois, de um dos fatos em que se observa a fragilidade das relações internacionais juntamente com seus Estados – de origem e de destino - para proteger esses cidadãos que migram.

Ao chegarem aos locais de destino, passam por diferentes experiências, algumas sub-humanas. No caso da imigração haitiana, depararam-se com a falta de estrutura para recebê-los, o Estado brasileiro não tinha infraestrutura organizada para os imigrantes que chegavam, isso fez com que ocorressem inúmeros problemas com os imigrantes e a população

local. Na busca de soluções para a situação, acontecem iniciativas da sociedade civil, que demandam medidas do Estado, que só ocorrem pelas pressões da sociedade civil, entre elas, a criação de ações públicas para os imigrantes.

A escolha do tema proposto neste trabalho, isto é, os imigrantes haitianos no município de Chapecó - SC justifica-se por três questões que estão relacionadas: a assuntos pessoais, à ciência (ou comunidade científica) e ao social.

Sobre a questão pessoal, o interesse pelo tema surge por observar esse recente movimento migratório na região, buscando compreender como essas pessoas relacionam-se com esse novo espaço, no qual passam a construir suas vidas; qual a relação que desenvolvem no trabalho e na sua nova configuração e como ocorre a inserção sócio estatal.

Nos aspectos científicos, acreditamos ser um tema que necessita de mais estudos, mesmo a migração não sendo um fenômeno novo, é importante ressaltar que cada movimento migratório tem suas particularidades. Antes, os processos migratórios perpassavam pela busca de uma melhor condição de vida. Hoje, o processo migratório também tem essa característica, mas com uma complexidade maior que envolve as políticas públicas, os direitos humanos, sendo necessária uma Transdisciplinaridade que proporcione diferentes olhares das ciências sobre o tema. Com este estudo, buscamos obter resultados acadêmicos que contribuam nos elementos das Ciências Sociais que abordem o estudo migratório, mas que buscam compreender a relação que o Estado-Nação tem com essa população.

Os Tratados Internacionais estabelecem um limite de ação do Estado, servindo como um guia para orientar as ações do Brasil no recebimento dos imigrantes haitianos. Dessa forma, como esses indivíduos se inserem nessa região passa a ser o local de residência dele. O objetivo geral deste trabalho foi entender como nascem ações públicas, que podem tornar-se uma política pública, no caso de uma política pouco regulamentada, sem um sistema único e qual o papel dos burocratas em nível de rua nas ações que foram sendo desenvolvidas para migrantes em Chapecó - SC.

Assim, o trabalho ficou dividido em quatro capítulos de desenvolvimento, que detalham o estudo realizado, além da Introdução e das Considerações Finais.

O objetivo do segundo capítulo com base na literatura especializada é a construção das políticas migratórias no Brasil, com foco especial para os estatutos legais do imigrante. São, neste caso, analisadas as políticas migratórias no Brasil, da Era Vargas até a Nova Lei de Migração, tomando a migração como um fato social multifacetado. A legislação brasileira é marcada por mudanças na questão migratória, com destaque, a partir de 1980, para o Estatuto

do Estrangeiro com características eugenistas, base nos decretos e leis anteriores que têm os imigrantes como uma ameaça para o território. A constituição de 1988 entrou em conflito com o Estatuto do Estrangeiro, como no artigo 5º, que deixa explícita a igualdade entre nacionais e estrangeiros desde que residentes no país. Com o aumento do fluxo migratório, as lacunas do processo migratório sobressaíram-se e, com isso, foi aprovada a Lei do Migrante, que busca apresentar avanços importantes. Neste capítulo, também será trabalhado o visto humanitário, sendo que, devido ao número expressivo de imigrantes, o governo federal precisou desenvolver mecanismos para que os imigrantes retirassem seu visto e, com isso, poderiam estar legais no país. Assim sendo, eles puderam buscar trabalho e, como no caso do Município de Chapecó, buscar imigrantes para trabalhar na cidade. Sendo que esse processo migratório possui mais uma particularidade, que é a ocupação em município considerado interiorano, deixando de ser as metrópoles consideradas como o espaço central que os imigrantes se estabelecem para trabalhar e desenvolver vínculos.

No capítulo três, abordaremos a teoria Neoinstitucional, que busca compreender a importância das instituições. A partir da perspectiva teórica do Neoinstitucionalismo, o Estado não é mais o centro das ações, mas uma interação com a sociedade, na qual ocorrem as demandas e ações que contribuem para a resolução de problemas. Com isso, se reconhece o protagonismo da sociedade e das instituições.

No capítulo quatro, trabalharemos o tema das políticas públicas, para isso, usaremos o ciclo das políticas públicas. Para que as formulações das políticas públicas possam ser bem executadas, Leonardo Secchi (2010) utilizou a explicação de um ciclo de políticas, de modo a esquematizar e interpretar as fases sequenciais e interdependentes de uma política pública. Identificação de Problema Público, Formação da Agenda, Formulação de Alternativas, Tomada de Decisão, Implementação, Avaliação, Extinção da Política Pública. O foco da nossa discussão é a Implementação. Ainda abordaremos a temática dos burocratas em nível de rua, são os funcionários públicos que usam a sua discricionariedade para equacionar problemas que não poderiam ser resolvidos pela burocracia tradicional. O trabalho dos burocratas em nível de rua ao usar sua discricionariedade gera ações públicas.

No capítulo cinco, trazemos o estudo de caso do município de Chapecó, contextualizando a chegada dos imigrantes no local, os quais são uma mão de obra importante para suprir o déficit que as empresas possuem. Porém, se identifica a desarticulação das instituições para receber os imigrantes. Com isso, a sociedade civil, em um primeiro momento, tem um protagonismo importante, gerando inúmeras ações públicas, na falta de políticas públicas. As ações que vão desde a organização das aulas de português, de jantares,

associação dos imigrantes, exposições, reuniões entre as entidades para compreender as demandas que os imigrantes têm, além do Centro de Atendimento aos Imigrantes (CAI), que é uma referência na região pelo trabalho que desenvolve no acolhimento dos imigrantes. A Polícia Federal tem uma preocupação em viabilizar a documentação para os imigrantes por compreender que ela é necessária para inserirem-se no mercado de trabalho, universidade, entre outros espaços que demandam a regularização da documentação. Ademais, abordamos as questões que permeiam o mercado de trabalho, os imigrantes são uma mão de obra importante para a cidade, sendo que, neste sentido, as empresas destacam o comprometimento dos imigrantes no trabalho, uma baixa rotatividade, especialmente, nos frigoríficos. É importante destacar que os imigrantes ocupam as vagas de trabalho que os brasileiros não querem e que são as de mais baixa qualificação.

A investigação consistiu em realizar uma pesquisa descritiva e analítica sobre os imigrantes haitianos que vivem no município de Chapecó - SC. Esses imigrantes estabeleceram-se no município em busca de melhoria nas condições de vida e, para isso, criaram uma relação direta com o mercado, o Estado e a sociedade, demandando políticas públicas.

Inicialmente, realizamos uma aproximação com a nossa temática de investigação a partir da pesquisa bibliográfica, que, para Nascimento (2012), pressupõe a consulta de várias obras que abordam o mesmo assunto para que o pesquisador tenha oportunidade de verificar como são diversificadas as opiniões sobre ele. O estudo analisa o processo migratório de 2010 a 2022 em Chapecó - SC. A pesquisa abrangeu a leitura e a análise de obras, teses, artigos, relatório de atividades de organizações internacionais no Brasil, relatos, revistas e sites especializados, de tal forma a compreender os principais conceitos de pesquisa, bem como sites oficiais de governos locais e de outros órgãos públicos, além de identificar como estão os estudos sobre a temática no contexto nacional, legislação relacionada (leis, decretos e normativas que estabelecem os comitês, conselhos, protocolos de atendimento, planos e políticas locais). Foram realizadas pesquisas nas plataformas: Banco de Teses e Dissertações (BDTD), SCIELO, CAPES Periódicos e dos mesmos descritores no Google Acadêmico. Para obtermos êxito na pesquisa, recorreremos aos documentos no site da Prefeitura Municipal de Chapecó. A partir disso, montamos um banco de dados com todas as ações públicas efetivas que possibilitaram a construção do estudo de natureza qualitativa.

A pesquisa qualitativa, para Bauer e Gaskell (2010), evita números, lida com interpretação das realidades sociais. A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando na compreensão e

explicação da dinâmica das relações sociais (Silveira; Córdova, 2009).

Como base nessas leituras, que se seguiram durante toda a investigação, foi realizada, de forma mais precisa, a definição do objeto, recorte espacial, bem como a delimitação dos sujeitos da pesquisa. Realizados esses delineamentos, passamos para a fase exploratória de campo da investigação, buscando identificar as ações públicas existentes no município de Chapecó - SC para os imigrantes, com foco na imigração haitiana. Neste sentido, fomos guiados pela seguinte questão: Quais as ações públicas que o município de Chapecó - SC desenvolveu com os imigrantes haitianos?

O recorte metodológico que foi adotado é o estudo de caso no município de Chapecó - SC, permitindo estudar questões específicas sobre o tema. Buscamos investigar a imigração haitiana e compreender esse fenômeno socioeconômico para a região.

Quanto ao recorte temporal, a ênfase recai sobre o período de 2011 a 2022, quando a imigração teve início no país e quando o município estudado começou a implementar ações públicas para os imigrantes.

Mapeamos as ações públicas em atas, editais, assembleias apresentadas pela Secretaria da Assistência Social do município de Chapecó - SC, nos anos de 2016 a 2019, que possuem relação direta ou indireta com a imigração haitiana, realizando pesquisa do tipo documental, tendo, como fonte primária, documentos públicos e a legislação. Para selecionar as proposições, foram utilizados os seguintes termos de busca: “imigrantes”, “migração”, “haitianos”. Essa pesquisa inicial revelou que foram efetivadas poucas ações públicas, ou constam poucos dados do que foi realizado nos documentos do setor público. Já quando ampliamos a pesquisa com a sociedade civil e o mercado, identificamos ações públicas importantes para os imigrantes haitianos. A coleta de dados foi realizada com pessoas da sociedade civil, mercado e Estado. Na sequência, apresentamos o Quadro 1 de entrevistados com nomes anônimos.

Quadro 1 - Entrevistados com nomes anônimos

Nomes fictícios	Ator
ACIC	MERCADO
FRIGORÍFICO	MERCADO
ASSISTENTE SOCIAL I	ESTADO
ASSISTENTE SOCIAL II	ESTADO
POLÍCIA FEDERAL	ESTADO
CAI I	ESTADO
CAI II	ESTADO
SOCIEDADE CIVIL I	SOCIEDADE CIVIL

SOCIEDADE CIVIL II	SOCIEDADE CIVIL
JOSÉ	IMIGRANTE
JOÃO	IMIGRANTES

Fonte: Elaborada pela autora.

Foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturado, um roteiro direcionado para o mercado, outro para o Estado, outro para a sociedade civil, tendo como objetivo identificar as ações que as instituições tiveram, o referido roteiro de entrevistas está no apêndice do trabalho. Foram realizadas 10 (dez) entrevistas gravadas com o consentimento dos entrevistados e, depois, realizadas as transcrições das entrevistas, sendo usados nomes fictícios para garantir o sigilo das informações e dos participantes.

2 PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA

O Brasil apresentou, na década de 1930, com uma política migratória demasiadamente restritiva e tal legislação ia além de ser apenas uma consequência do Estado Novo (1937), que visava à proteção do trabalhador nacional e pretendia a construção de um Brasil “moderno”. Na Era Vargas, o Brasil tinha interesse em atrair imigrantes, mas com várias ressalvas de quem seria o imigrante, estabelecendo critérios eugênicos. A legislação desse período reflete a tendência racista e excludente defendida por teóricos que utilizavam critérios eugenistas para justificar os problemas da imigração (Dupas, 2017).

A Constituinte de 1934 tratou das restrições e sobre o debate da necessidade ou não dos imigrantes para o país, bem como sobre o sistema de cotas para as várias etnias que se encontravam no Brasil (Salles, 2007).

As primeiras medidas restritivas à migração foram publicadas a partir de 1930, em um contexto marcado por uma crise capitalista de abrangência mundial e sua repercussão no Brasil através da crise da economia cafeeira. Na Constituição Federal de 1934, foram estabelecidas cotas para imigrantes, e o mesmo aconteceu também em 1937, com o Estado Novo (Assis; Magalhães, 2016, p. 212).

O Decreto-Lei nº 7.967, de 1945, reabriu a imigração no pós-guerra. A política migratória é o principal instrumento pelo qual os governos nacionais procuram intervir nos fluxos de pessoas para e de seus territórios (Otero, 2017). Porém, o Brasil, a partir daquele grande conflito bélico, passou a fazer parte de vários acordos internacionais relacionados aos deslocados de guerra, como o Acordo de Migração entre Brasil e Itália de 1950; a legislação para a criação no Instituto Nacional de Imigração e Colonização de 1945; a assinatura pelo Brasil, em 1952, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados; o Acordo de Migração entre Brasil e Espanha, de 1960; o Acordo de Imigração e Colonização entre o Brasil e os Países Baixos, de 1950; a constituição do Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias, de 1953 (Salles, 2007). Essas organizações internacionais condicionam a atuação do Estado por uma esfera mais ampla.

O ser humano como sujeito de direitos é uma concepção recente para a história da humanidade, devido a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a partir de então, embora cada país tenha regras próprias, o Direito Internacional dos Direitos Humanos possui a responsabilidade internacional pelos Estados nacionais no que tange a violação. Em 1945 surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU) que inaugurou a fase de criação de diversos órgãos de proteção e tratados internacionais e aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade dos direitos em nível global (Leviski; Lucas, 2022, p. 42).

A Declaração dos Direitos Humanos, publicada em 1948, foi o marco da concepção contemporânea sobre o assunto, na medida em que consagra a ideia de que os direitos são universais, incluindo não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. Tal Declaração afirma, assim, imediatamente, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos (Piovesan, 2010).

Na Carta dos Direitos Humanos que trata especificamente sobre o direito de asilo, o artigo XIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) dispõe que:

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) refere-se a asilo, não se encontra, portanto, o termo migração. Porém, faz menção, no artigo 13, nos seguintes incisos: “1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”.

A Carta dos Direitos Humanos de 1948 tornou-se um modelo proposto a toda a humanidade para a cristalização da vontade da maioria dos povos do mundo em busca de paz, com o pressuposto de que não haveria repetição do horror e da tragédia que ocorreram na Segunda Guerra Mundial. A partir de então, iniciou-se uma conscientização ascendente sobre direitos humanos (Trevisan; Curreladas, 2015).

Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que hoje é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra. O indivíduo é reconhecido como refugiado em virtude de perseguição ou fundado temor de perseguição baseada em sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a certo grupo social, de forma que não possa retornar ao país de sua residência (Ramos, 2011).

Na busca dos imigrantes para reestruturar suas vidas, os direitos humanos oferecem proteção, por meio das organizações de ajuda humanitária, como é o caso ACNUR (2018), também, um conjunto de organizações da sociedade civil organizada, que, inclusive, denuncia os países quando há violação de direitos humanos de populações imigrantes e organismos internacionais. Essas organizações acionam uma estrutura protetiva internacional como a Organização Internacional de Migração (OIM), bem como o Ministério Público.

As políticas migratórias no Brasil, depois da redemocratização¹, eram resultantes do Estatuto do Estrangeiro. A principal lei federal sobre o tema é a 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, cabendo ressaltar que a lei é coerente com o que o regime militar pensava. O Estatuto do Estrangeiro pauta as regras de entrada, saída e permanência de imigrantes pelo viés da segurança e protecionismo do mercado de trabalho brasileiro, assim sendo, há uma série de dispositivos que tratam da deportação, expulsão e extradição (Otero, 2017).

Além disso, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 é uma política migratória com um pensamento que reproduz a lógica eugenista, parte das leis herdadas pela política de Vargas. O instrumento normativo é praticamente uma réplica dos decretos-leis anteriores que tinham como fundamento, o racismo e a exclusão por critérios eugênicos. Em outros termos, não há mudança na maneira como o Estado legisla sobre os imigrantes, mas a perpetuação de estigmas. O Estatuto do Estrangeiro era considerado, até então, a principal lei do migrante que tinha como preocupação central, a segurança nacional, com os interesses nacionais e com a defesa do trabalhador nacional por meio dos princípios do utilitarismo econômico (Dupas, 2017).

A figura do imigrante era vinculada ao trabalho e, na equação entre custos e benefícios, há que se garantir o mínimo para que os imigrantes possam permanecer no novo Estado, neste caso, no nosso país. Essa garantia se dará com condições mínimas de trabalho para que os imigrantes permaneçam nos locais de imigração e continuem sendo úteis à nação. Portanto, a legislação com direitos trabalhistas é uma das primeiras garantias aos imigrantes (Sayad, 1998).

O Estatuto do Estrangeiro vê o imigrante, pelo ordenamento jurídico pátrio, como uma ameaça ao corpo social, existindo como padrão desejável, por parte do Estado, com o perfil adequado para cada momento histórico e de acordo com as necessidades contingentes do país. Essa situação legislativa impediu o reconhecimento dessa população como portadora de direitos, reforçando os estigmas e impossibilitando a cidadania plena. Logo, vislumbrava-se a necessidade

¹A redemocratização no Brasil refere-se ao processo de transição política do regime militar (1964-1985) para o regime democrático. Esse processo incluiu a promulgação da Constituição de 1988 e as eleições diretas para a presidente da República em 1989. A redemocratização foi um período de suma importância para o Brasil, marcada por intensos debates sobre as formas de organização política e econômica do país. Entre as mudanças ocorridas durante esse período, destacaram-se a extensão dos direitos civis e políticos, a liberdade de expressão e de imprensa, o fortalecimento dos movimentos sociais e a democratização do poder político com a criação do governo estadual e municipal. (D'Araújo; Castro, 1994).

de uma nova legislação que possibilitasse a igualdade entre os nacionais e os não nacionais, bem como uma política migratória que preze pela dignidade humana (Dupas, 2017).

O Estatuto do Estrangeiro chocava-se com todos os fundamentos da Constituição de 1988 e dos tratados internacionais, principalmente, a dignidade da pessoa humana, que é a base da garantia dos Direitos Humanos contida na Declaração Universal. O Estatuto do Estrangeiro, após a Constituição de 1988, da mesma forma, ficou em desacordo com o principal instrumento normativo da nação, bem como com os tratados internacionais, pois é norteados pelos princípios do utilitarismo econômico e da segurança nacional, deixando preterido o princípio da dignidade da pessoa humana na temática migratória. O Estatuto do Estrangeiro permaneceu sem alterações e manteve parte dos decretos-leis anteriores que tratavam o imigrante de maneira excludente e como ameaça (Dupas, 2017).

Podemos dizer que o Estatuto do Estrangeiro foi coerente com a linha estabelecida nos governos precedentes, atualizando a legislação de 1945 sem ruptura significativa. Uma das mudanças mais relevantes do Estatuto foi conferir maior participação na política migratória ao Ministério do Trabalho, assim como a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) dentro da pasta (Câmara, 2014). Porém, com a Constituição Federal de 1988, ocorreu um choque, pois o imigrante tem garantia na constituição com relação a direitos e deveres (Leviski; Leviski, 2022).

Com a Constituição Federal de 1988, algumas questões foram implementadas como o Artigo 5º que deixa explícita a igualdade entre nacionais e estrangeiros desde que residentes no país: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988). No que se refere à assistência social também é possível identificar a garantia de direitos às pessoas imigrantes residentes no país. Já o Capítulo II da Constituição Federal, que trata dos Direitos Sociais, não faz nenhuma menção aos imigrantes. Existem lacunas ao pensar a garantia de direitos ao imigrante (González, 2010).

Em 1997, foi editada a Lei brasileira nº 9.474, disciplinando o Estatuto do Refugiado no Brasil. Tal lei está em sintonia com a definição de refugiado prevista na Convenção de 1951, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, que foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Pelo artigo 1º da Lei, é considerado refugiado todo indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de

nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, ou aquele que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função da perseguição odiosa já mencionada (González, 2010).

No caso do Brasil, a determinação da condição de refugiado é realizada por um órgão colegiado, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), composto por representantes de distintos Ministérios (Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde e Educação), além de um representante do Departamento da Polícia Federal e de organização não governamental que se dedica a atividades de assistência e proteção de refugiados no país (González, 2010). O Brasil é um país signatário dos principais tratados internacionais sobre refúgio no Estatuto dos Refugiados em 1951, em seu Protocolo de 1967 e na Declaração de Cartagena de 1984 (Otero, 2017).

O Brasil também utilizou diversos decretos, portarias, resoluções normativas para regulamentar questões referente às migrações, além disso, houve quatro anistias (1981, 1988, 1998 e 2009). Os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) foram marcados por um discurso humanitário e de acolhimento a imigrantes e refugiados, que se traduziu em políticas concretas (Otero, 2017). O governo Fernando Henrique sancionou a Lei 9.474/1997. Nos mandatos do governo Lula, destaca-se a ratificação do Acordo de Residência (Decreto 6.975/2009), acompanhada da sanção da Anistia de 2009 (Lei 11.961/2009) que beneficiou mais de 41 mil imigrantes indocumentados (Baraldi *et al.*, 2013). O governo Dilma Rousseff reforçou a abertura do país aos refugiados e à diversidade da nação, sendo que esse período foi marcado pela Resolução Recomendada nº 08/064, em 12 de janeiro de 2012, do CNIg e do CONARE, que beneficiaram imigrantes haitianos e refugiados sírios, por meio do visto humanitário de permanência no território.

No governo do presidente Temer, após várias tentativas, em 2017, a Nova Lei de Migração foi aprovada, revogando o Estatuto do Estrangeiro, violador de direitos, fornecendo esperança legislativa de reconhecimento dos imigrantes. A Nova Lei de Migração 13.445, de 2017, inovou na matéria e, com princípios humanitários, revogou o Estatuto do Estrangeiro de 1980. A Nova Lei de Migração é marco para uma nova perspectiva legislativa em relação ao imigrante, pois rompe com a tradição de criminalizar a figura do não nacional e de legitimar estigmas por meio de normas excludentes e violadoras dos direitos fundamentais, de acordo com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil (Dupas, 2017).

A Nova Lei do Migrante tem, como princípios e diretrizes, a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos; o repúdio e a prevenção à

xenofobia, ao racismo e qualquer forma de discriminação; a criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção da entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. Veio, pois, ao encontro à proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante e das pessoas brasileiras no exterior, além do reconhecimento da migração como direito inalienável a todas as pessoas. Igualmente, ressalta a criação do visto humanitário mediante expedição de visto ou residência específica para situações não previstas anteriormente e a proteção às pessoas apátridas.

Percebe-se, sobretudo, que a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) preocupou-se em estabelecer a igualdade entre os nacionais e migrantes, ressaltando ao longo dos artigos 3º e 4º da Lei algumas das garantias e diretrizes já constituídas a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil por meio do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em observância ao Princípio da Universalidade dos Direitos Humanos, eis que para referido princípio basta à condição humana para se invocar proteção, independente de nacionalidade, sem menosprezar a segurança nacional. (Leviski; Lucas, 2022, p. 36).

A Nova Lei do Migrante regulamenta as condições de implementar políticas públicas eficientes para as pessoas imigrantes. A lei de migrações refere, no Art. 120-A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, que terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (Waldman, 2018).

Neste sentido, a lei não traz políticas públicas em si, mas ela apresenta um artigo, dispositivo de lei, que é o artigo 120, definindo que será necessário implementar políticas públicas para os imigrantes. Ademais, há o Decreto nº 9.199 (com 300 artigos, sendo que a lei do migrante tem 124 artigos), havendo contradições nesses dispositivos. Com o propósito de suprir esse problema, há a disposição de portarias interministeriais, ou seja, portarias dos ministérios gerais, a maioria do Ministério da Justiça, que apontam qual é o visto para aquele determinado imigrante e sua nacionalidade, vistos por razões humanitárias como ocorreu para os imigrantes haitianos, sendo observados que as políticas públicas são feitas mais setorialmente (ou seja, são realizadas ações públicas que detalharemos no decorrer das seções).

2.1 DE REFUGIADOS A PERMANENTES: OS HAITIANOS NO BRASIL

Nesta seção, serão abordados tópicos relacionados ao processo de imigração haitiana no Brasil. Em 2010, o Brasil recebeu um fluxo importante de imigrantes, em especial, de pessoas haitianas. É preciso registrar, neste sentido, que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, não presenciávamos no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, e que chegassem ao Brasil, país em situação migratória irregular. É importante ressaltar que, a partir de então, o contexto de imigratório dos haitianos, com sua inserção na rota da imigração transnacional do século XXI, reforçou um novo cenário migratório, que passou a acontecer entre países periféricos, como o Brasil. Embora outros países já tivessem inaugurado a imigração entre periferias, os haitianos no Brasil têm se constituído no mais expressivo de pessoas dentre os demais grupos migratórios (Magalhães; Baeninger, 2016).

Segundo dados do Departamento de Imigração do Ministério da Justiça do Brasil, até agosto de 2021, eram em torno de 150 mil os imigrantes haitianos que entraram no país, ressalvando que muitos retornaram e/ou emigraram para outros países da América do Sul, principalmente ao Chile e Argentina, além da incipiente organização burocrática para produzir estatísticas neste sentido no país (Tedesco, 2022, p. 178).

Os imigrantes haitianos ao chegarem ao Brasil pedem refúgio alegando as péssimas condições de vida no país de origem, bem como a impossibilidade de continuar vivendo no Haiti após o terremoto. Porém, a legislação não permite, pois as condições deles não eram consideradas de refugiados. Mesmo que alguns autores argumentem a questão de serem refugiados ambientais² (Patarra, 2012).

Os representantes do CONARE constataram que o refúgio não seria a resposta mais adequada para enquadrar documentalmente o novo fluxo de imigrantes ao Brasil. Devido a esse fluxo de imigrantes solicitando refúgio nas cidades de fronteira da região norte, o Governo Federal começou a mobilizar-se para pensar uma resposta a partir do segundo semestre de 2011.

Por não atenderem aos requisitos do conceito de refugiado previsto na Convenção de 1951 e na legislação nacional, o CONARE não encontra amparo legal para deferir estas solicitações. No entanto, a legislação permite que os casos recusados por este órgão possam ser avaliados no Conselho Nacional de Imigração-CNIg que, por meio da Resolução Recomendada nº 08/064 em 12 de janeiro de 2012, tem a faculdade de conceder a estrangeiros, por razões humanitárias, vistos de permanência no território nacional (Patarra, 2012, p. 14).

²Segundo ACNUR, em seu relatório de 2018, refugiados ambientais são pessoas que tiveram que deixar suas casas devido a desastres naturais, como enchentes, ciclones, secas prolongadas e outros eventos ambientais extremos. Essas pessoas podem se tornar deslocadas internas ou buscar proteção em outros países, caso não possam retornar com segurança para suas casas. O termo "refugiados ambientais" é utilizado para destacar a conexão entre a mudança climática e a migração forçada.

Quando esses imigrantes chegaram ao Brasil, nas suas diferentes condições, de modo geral, bastante restritas, buscaram a regulamentação como sujeitos de direito.

Considerando a grave situação do Haiti, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que recebeu seus pedidos de refúgio, decidiu buscar uma solução alternativa e facilitar a permanência dos haitianos no Brasil. Por decisão conjunta entre governo e sociedade civil, decidiu-se remeter os processos ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e ali, em novas e profundas reflexões, foi tomada a decisão de conceder-lhes residência permanente por razões humanitárias (Baptistela, 2018, p. 171).

Neste sentido, Gabriel Gualano Godoy (2011) ressalta que o visto humanitário é considerado um visto de permanência regulamentado pelo CNIg, Ministério do Trabalho e Emprego. É concedido ao estrangeiro solicitante de refúgio que necessite de proteção humanitária e que não se inclui nas normas da lei brasileira de justiça.

Em suma, o ‘visto humanitário’ concedido aos haitianos no Brasil pretende ser uma resposta complementar frente ao deslocamento de pessoas vítimas dos efeitos de desastres naturais. Desta maneira, e na medida em que se avance em sua formalização, tal prática pode vir a incorporar um sistema integrado com a Lei de refúgio e as demais obrigações internacionais em matéria de refugiados e direitos humanos que assegure no Brasil a proteção de pessoas que se vejam obrigadas a abandonar seu lar (Godoy, 2011, p. 65, grifo do autor).

Com isso, o governo concedeu o visto humanitário, como uma estratégia para que imigrantes haitianos não ficassem reféns dos “coiotes³”, indivíduos que recebiam dinheiro para atravessar os haitianos pela floresta e conseguirem ingressar, de forma irregular, no território brasileiro⁴. Em visita ao Haiti, no dia 2 de fevereiro de 2012, a presidente Dilma Rousseff enfatizou essa visão:

Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as a situações desumanas durante a travessia, além de explorá-las, cobrando taxas escorchantes. [...] Reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos (Rousseff, 2012 *apud* Lourenço, 2012).

O Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução Normativa 97, de 12 de janeiro de 2012, referente ao visto de permanência, nos seguintes termos:

³ É o agente que conduz os imigrantes pelas áreas de fronteira, mediante pagamento.

⁴ Há relatos de inúmeras violências que os haitianos sofrem pela ação dos coiotes, sem nenhuma garantia que, ao chegarem ao Brasil, “seriam recebidos”.

Art 1º Ao Nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no Art 16 da Lei 6.815, de 19 de Agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (Cinco) Anos, nos Termos do Art. 18 da mesma lei, circunstância que constará da cédula de identidade do estrangeiro. Parágrafo Único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do Terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (CNI, 2012).

A concessão de vistos humanitários em detrimento do status de refugiado, a problematização que levou a essa tomada de decisão por parte do governo brasileiro deu-se em virtude das obrigações do Estado para com aquele que recebe a proteção do refúgio, tais como garantias civis, sociais, educacionais e até mesmo trabalhistas (Uebel, 2016).

O objetivo do visto considerado humanitário é de regularizar a situação dos haitianos no Brasil, além de assegurar uma condição de trabalho e bem-estar. O visto humanitário possibilitou que eles pudessem obter as mesmas garantias individuais asseguradas pela Constituição da República de 1988 (Baptistela, 2018, p. 172).

O mecanismo de documentação para imigrantes que chegaram ao território nacional pela via terrestre foi constituído gradualmente, a partir da compreensão do comportamento desses fluxos migratórios, porém com constantes debates entre o Ministério da Justiça (MJ), que sediava o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que coordenava o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) (Silva; Macedo, 2018).

Observa-se que tal proteção decorre do Direito Humanitário consolidado como um marco de internacionalização dos direitos humanos, que nasceu da pretensão de proteger as pessoas que se encontravam em ambientes de conflitos armados ou em guerras, tendo como principal função instituir conjunto de normas para proteger esses indivíduos, bem como em tempo de paz se houver catástrofes naturais (Baptistela, 2018, p. 172).

É importante destacar que a demanda pelo visto era muito maior do que o governo federal imaginou, com isso, o Estado não tinha estrutura para atender toda essa procura, sendo que, nos acordos do visto humanitário, havia um número máximo de pedidos (Tedesco, 2022). Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País (CNIG, 2012).

A Normativa nº 97/2012 resolveu o problema da documentação, no entanto, Silva (2016) assinala que inserir a ajuda humanitária como refúgio foi uma medida humanitária do ponto de vista jurídico, uma vez que reconhecer os imigrantes haitianos como refugiados

acarretaria a ampliação da responsabilidade em relação a eles. Há, pois, uma limitação no plano jurídico de regulamentação, visto que não há políticas concretas, que atinjam a vida material de acolhimento desses sujeitos.

Quando muitos países não recebem ou tornam-se cada vez mais inflexíveis para receber os imigrantes, segundo Uebel (2016), o Brasil, durante o período de 2011 a 2016, mostrava-se mais flexível em recebê-los, embora ainda utilizasse, como base legal, o Estatuto do Estrangeiro, que foi substituído pela Lei do Migrante em 2017. Contudo, nos anos de 2010 a 2017, o Brasil transformou-se no sexto país em importância no espaço da mobilidade internacional haitiana, atrás apenas dos Estados Unidos, do Canadá, da França, da República Dominicana e de Cuba (Joseph, 2017d).

2.2 CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO DO HAITI.

Nesta seção buscaremos analisar o contexto histórico do Haiti. Marcado por questões políticas, econômicas e também desastres ambientais que faz com que se torne o país mais pobre da América Latina, construído a migração como uma das alternativas da população. Após o terremoto os haitianos buscam o Brasil para migrar.

A partir do processo de colonização dos espanhóis iniciado no século XVI, com a chegada da burguesia na América, devido ao processo da expansão marítima Europeia, mas especificamente de Portugal e Espanha. Um dos primeiros acontecimentos no período colonialista, foi a tomada da ilha onde hoje encontra-se o Haiti, que mudou definitivamente a paisagem de todo o território, de Norte a Sul nos últimos cinco séculos. Cristóvão Colombo, espanhol navegador de genovês, é o primeiro europeu a aportar seus navios na região (Cotinguiba, 2014).

A chegada de Cristóvão Colombo em 1492, na ilha denominada por ele de Hispaniola (Ilha de São Domingo, composta pelo Haiti e República Dominicana) que hoje conhecemos como Caribe. A chegada dos espanhóis marca o início de uma nova fase na história mundial (Durans; Santos, 2016). Os espanhóis chegaram à região das Antilhas, antes de chegar ao continente americano, propriamente dito, aportaram no Caribe, chamando estas ilhas que hoje é Cuba, Santo Domingos e o Haiti, de “La Espanhola” por que são ilhotas. É considerado o primeiro lugar de fixação dos Espanhóis é na ilha do “Haiti” (o Haiti no momento é constituído por duas ilhas, que é chamada de Santo Domingos que hoje é a República Dominicana e o Haiti), se chama Mar das Antilhas na América Central.

Cabe ressaltar, que o Haiti se encontrava uma região estratégica para os interesses políticos, econômicos e sociais dos europeus. Não é apenas um território de exploração de

recursos naturais, ocupava um lugar de destaque para uma análise histórica, sociopolítica. Era considerada uma área como estratégica⁵, por que a partir daí eles dirigiam-se para a região do México, mais para a península de Iucatã e depois mais para o sul, estabelecem contato mais com os Astecas (mais ao Norte), e com os Maias (mais para Sul).

O Haiti se torna um entreposto de escravos importantes, é a partir daí, que se dividem os escravos que vêm da África para toda a América Espanhola, ela não é importante pelo seu território, ela é importante geopoliticamente. Ali temos um posto de deslocamento de riquezas importantes. Esta é a uma das primeiras regiões conquistadas e colonizadas pelos europeus, o Haiti - integrante das ilhas caribenhas - desde cedo experimentou o genocídio e o etnocídio das populações e após o extermínio a escravização dos africanos (Durans; Santos, 2016).

A partir de 1697, o território foi colonizado pela França. A tomada da parte ocidental da ilha pela França não foi tão à revelia dos espanhóis, e sim marcada por um processo longo e de diálogos, que teve seu desfecho com o Tratado de Ryswick. Podemos pensar que a Espanha tinha todo um continente para se preocupar e uma ilha não poderia ser objeto de disputas com outros países. É claro que não podemos ignorar que havia preocupações, no entanto, uma ilha certamente oferecia menos possibilidade de riquezas que um continente (Cotinguiba, 2014).

Aos poucos, no século XVII, a França ocupou a parte ocidental e em 1697 obtém o direito, do ponto de vista europeu, de explorá-la. A partir desse momento, sob o comando francês, por meio da exploração da força de trabalho escrava de centenas de milhares de seres humanos sequestrados no continente africano, essa parte da ilha se tornou a mais produtiva das colônias francesas no século XVIII, sendo chamada de —a Pérola das Antilhas. (Durans; Santos, 2016)

Em 1697 a parte ocidental da Ilha - o Haiti – que era controlada pela Espanha por meio do processo de conquista foi passado para o domínio francês, tornando-se, no século XVIII e início do XIX, a colônia francesa mais próspera economicamente, produzindo e exportando açúcar, anil, café, cacau, algodão, entre outros produtos; com uma população escravizada de mais de quinhentos mil escravizados, a maioria africanos. O controle do Haiti, nesse período, era realizado por apenas alguns milhares de proprietários brancos e seus capatazes (Durans; Santos, 2016).

⁵Este primeiro contato fez da região uma região estratégica, tanto que na região de Santo Domingos é que se estabeleceu a primeira universidade da América é de Santo Domingos (para pensar a importância estratégica daquela região, é a universidade mais antiga do continente Americano '1550' disputa com a Universidade de São Marcos qual é a mais antiga.

A Assembleia Constituinte, na França, em 1791, decretou a igualdade de direitos entre todas as pessoas na ilha de São Domingos. Os negros ganharam o direito ao voto, mas estavam longe de alcançar a liberdade. Revoltados, movidos pelo ódio e o sentimento de vingança, gerados pela exploração que sofriam; os negros, influenciados pela Revolução Francesa, que disseminou valores de liberdade e igualdade mundo a fora, rebelaram-se. (Gotardi, 2016)

Diante da oportunidade, pequenas revoltas, lideradas por alguns negros mais esclarecidos começaram a ser organizadas e passaram a tomar forma de revolução. Toussaint Ouverture foi um dos líderes. Sob a liderança de Toussaint L'Ouverture, a partir de 1791, os escravizados abandonam as *plantations* e matam os seus proprietários iniciando o processo de independência da França. Enquanto eclodiu a Revolução Francesa de 1789 na Europa, no Haiti os escravizados iniciavam um grande movimento em busca de sua liberdade e da fundação de um país livre e independente (Durans; Santos, 2016).

No final de 1803 a maioria das pessoas da ilha de Hispaniola – em espanhol –, Saint Domingue, em francês, declarou sua independência frente à França e, com isso, realizou um feito histórico, tornou-se a primeira República Negra, declarou o fim da escravidão dos negros e a primeira revolta bem-sucedida de escravos contra seus algozes. Este feito histórico gerou consequências que marcaram indelevelmente o Haiti e o povo haitiano, que são perceptíveis até o presente (Cotinguiba, 2014)

Em 1803-1804, derrotando as tropas de Napoleão Bonaparte, os haitianos formaram a primeira nação livre das Américas. Para os europeus a Revolução Haitiana representou uma humilhação imperdoável. Os ex-escravizados da colônia francesa demonstraram na prática que era o discurso de liberdade igualdade e fraternidade da burguesia da França. (Durans; Santos, 2016)

O Haiti é o primeiro país Latino Americano a fazer a sua independência, e quem faz esse processo foram as lideranças negras, fato que para as elites latinas americanas foi assustador. Porque a América Latina era negra, era escravocrata, especificamente. De forma que um levante de negros apoiados especificamente por exércitos franceses contra os espanhóis onde os brancos são eliminados fisicamente é um enfrentamento tenso que amedrontou as elites latino americanas, temerosas que seus escravos pudessem tentar repetir a experiência haitiana, o que provoca o crescente isolamento do Haiti. O Haiti foi protagonista de uma história política extremamente importante de vanguarda política, de organização política que dá o Exemplo para a América Latina, especificamente.

A Revolução Negra haitiana vingou o infortúnio africano dos que foram levados à miséria do tráfico negreiro e da escravidão. E isso a história dos escravocratas não poderia suportar, de sorte que o Haiti paga até hoje pela ousadia. A represália econômica dos países onde ainda vigia a escravidão, a pesada dívida externa imposta pela França, a devastação das florestas, empobrecimento e das grandes dificuldades. As lutas internas e guerras civis geraram situações de grande instabilidade, com motins e golpes de Estado. Após revolução e o século XX, o Haiti conviveu constantemente com golpes e assassinato de governantes. (Durans; Santos, 2016).

Conforme dados do IBGE (2016), o Haiti localiza-se na América Central, com uma população total 10.711.067 habitantes, densidade demográfica de 388,6hab/km² e índice de desenvolvimento humano 0,483, sendo considerado o mais baixo das Américas.

Em 2009, estimou-se que cerca de 55% dos haitianos viviam com menos de 1,25 dólar por dia, por volta de 58% da população não tinha acesso à água limpa e em 40% dos lares faltava alimentação adequada. Mais de meio milhão de crianças entre as idades de 6 a 12 anos não frequentavam a escola e 38% da população acima de 15 anos era completamente analfabeta. Por volta de 173 mil crianças foram submetidas à exploração como trabalhadoras domésticas e pelo menos 2.000 eram traficadas anualmente pela e para a República Dominicana (Unhcr, 2010, p. 1).

Além da situação de restrições que o Haiti encontra, que serão tratados na próxima seção, fatores ambientais que agravaram ainda mais a situação. Porto Príncipe – considerada a capital política e centro econômico do Haiti – foi atingida por um terremoto em janeiro de 2010, de magnitude 7.0 na escala Richter (Cotinguiba, 2014). O terremoto atingiu, além de Porto Príncipe, as cidades de Leogane e Jacmel, impactando 222.570 pessoas (homens, mulheres e crianças). Por volta de 300.572 ficaram feridos e estima-se que 3,5 milhões de pessoas foram de alguma forma afetadas pelo terremoto (Godoy, 2011).

A migração continua sendo um fator de anormalidade. Mesmo que voluntária, ela contém uma dose de tensão e inquietação. Buscam-se melhores oportunidades de vida pessoal, profissional ou aventura. Já a migração forçada é repleta de variáveis psicopolíticas e, no caso das grandes catástrofes, os motivos socioeconômicos (Menezes 2007, p. 120)

Estes imigrantes são pessoas que, em meio à miséria e aos escombros a que ficou reduzido o Haiti, conseguiram reunir junto a seus familiares e amigos alguns recursos suficientes para pagar o custoso e explorado deslocamento do Haiti até a fronteira brasileira. É um trajeto migratório motivado pela busca de trabalho, na

esperança de encontrar condições de reconstruir a vida e de ajudar os familiares que deixaram no Haiti (Milesi, 2011, p. 14).

A presença do Brasil no Haiti, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância na inserção do país no quadro dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social. Assim, pouco tempo após o terremoto, acontecido em janeiro de 2010, os primeiros imigrantes começaram a chegar ao Brasil. (Patarra, 2012, p.13).

A migração continua sendo um fator de anormalidade. Mesmo que voluntária, ela contém uma dose de tensão e inquietação. Buscam-se melhores oportunidades de vida pessoal, profissional ou aventura. Já a migração forçada é repleta de variáveis psicopolíticas e, no caso das grandes catástrofes, os motivos socioeconômicos (Menezes 2007, p. 120)

Estes imigrantes são pessoas que, em meio à miséria e aos escombros a que ficou reduzido o Haiti, conseguiram reunir junto a seus familiares e amigos alguns recursos suficientes para pagar o custoso e explorado deslocamento do Haiti até a fronteira brasileira. É um trajeto migratório motivado pela busca de trabalho, na esperança de encontrar condições de reconstruir a vida e de ajudar os familiares que deixaram no Haiti (Milesi, 2011, p. 14).

2.3 HAITIANOS NOS MUNICÍPIOS: REVISÃO DE LITERATURA DA CHEGADA DOS HAITIANOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Nesta seção, apresentaremos o resumo da revisão bibliográfica referente aos estudos sobre a chegada e a vida dos imigrantes haitianos nos municípios brasileiros e suas interações com as políticas públicas. Esse movimento de pessoas é considerado um desafio devido ao número significativo de imigrantes haitianos que vão para as regiões/municípios e, conseqüentemente, demandam serviços públicos em algum momento, tanto na área da educação, saúde, assistência social, entre outras. Contudo, os municípios não estão preparados para essas demandas e precisam conhecer e adaptar-se a elas. Sendo assim, este trabalho buscará identificar as ações que o Estado, a sociedade civil e o mercado tiveram para a construção de ações públicas para os imigrantes.

Segundo Souza (2015), constitui prerrogativa da União legislar sobre “nacionalidade, cidadania e naturalização” (CF 1988, Art. 22, XIII), bem como sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (CF 1988, Art. 22, XV). Assim posto:

[...] os governos estaduais e municipais não possuem competência em matéria de imigração, especificamente. Apesar disso, nas áreas em que são competentes, como

saúde e educação [...], sua atuação pode afetar favorável ou desfavoravelmente a vida dos imigrantes (Baraldi; Gainza, 2013, p. 116).

A imigração haitiana no Brasil apresentou diversos problemas no que tange às questões estruturais, que geram tensões nos municípios de fronteira como Tabatinga - AM e Brasiléia - AC, que receberam o maior número de imigrantes indocumentados, as quais não possuíam infraestrutura para recebê-los, gerando um problema local, entre os imigrantes e a população desses municípios (Gotardi, 2015).

Na cidade de Brasiléia, por exemplo, somente num dia, em janeiro de 2014, registrou-se a entrada de mais de 2 mil imigrantes (Brasil, 2014). Dá para ter uma ideia da realidade vivida nesse espaço e sem as condições de infraestrutura de acomodação e assistência (Tedesco, 2022, p. 188).

Os imigrantes ao chegarem a Brasiléia-AC foram alojados na Paróquia Nossa Senhora das Dores, no primeiro momento, mas logo foi verificado que suas capacidades foram excedidas devido à demanda. O segundo local em que foram alojados foi o Ginásio de Esportes em Epitaciolândia, cidade próxima de Brasiléia, e o terceiro local, que foram alojados, foi o Hotel Brasiléia, em janeiro de 2012. Este último local ganhou destaque pelas péssimas condições humanas que os imigrantes encontravam, muitas pessoas no mesmo espaço, problemas com saneamento, falta de águas, a demora para os imigrantes obterem seus documentos, entre outros (Cotinguiba, 2014).

As autoridades do governo do Acre, padres e freiras de entidades que trabalham com imigrantes e refugiados no Brasil buscaram chamar a atenção do governo federal para uma “situação” que precisava de uma solução no início de 2011. Também se assistiu, naquele momento, ao levantamento de riscos que a presença haitiana no Brasil, na visão de alguns atores e agências, poderia representar (Vieira, 2017).

Em Tabatinga - AM, onde os imigrantes eram atendidos pela Pastoral da Mobilidade Humana e aguardavam até conseguirem um protocolo de refúgio. Em Brasiléia - AC, as ações e reações foram movimentadas, dinamizando agentes e relações políticas (entre eles, a prefeita de Brasileia, o governador, vereadores, deputados, senadores, procuradores) que, diferente dos comunicados do Amazonas, conseguiram um olhar mais atento da mídia e do governo federal (Viera, 2017).

Os imigrantes, ao chegarem às cidades de Brasiléia - AC e Tabatinga - AM (cidades da fronteira), solicitavam refúgio no Brasil, porém, pela legislação brasileira, eles não se enquadram nessa condição. Logo, a falta de documentação impedia que eles saíssem nessas cidades para procurar trabalho, pois estavam indocumentados. Quando a situação local tornou-se insustentável, a sociedade civil chamou a atenção dos poderes públicos, para

tomarem atitudes, sendo que, naquela ocasião, o governo federal estabeleceu o visto humanitário, para que os imigrantes conseguissem a sua documentação. A criação do Visto por Razões Humanitárias aconteceu com base na Resolução 97/2012.

Os estados e municípios que receberam um grande contingente de imigrantes não dispunham de recursos financeiros para custear abrigos públicos para receber os imigrantes, nem infraestrutura e o governo federal não possuía mecanismos de financiamento em nível nacional projetados para enfrentar a escala dessa situação (Silva; Macedo, 2018).

Os primeiros anos da imigração haitiana no Acre foram marcados pela falta de documentação em virtude dos critérios definidos pela legislação brasileira. Sem documentos, os haitianos tornavam-se ainda mais excluídos e vulneráveis na sociedade, restando à espera de regularização dos órgãos de controle para reconhecimento excepcional da situação de refúgio deles (Lopes, 2017).

A chegada dos imigrantes haitianos fez com que o governo brasileiro e a sociedade civil brasileira refletissem e deflagrassem ações frente a esse novo movimento migratório intenso, desafiando as instituições federais, estaduais e municipais a agir. Nos municípios, as demandas evidenciam-se na saúde, na assistência social, no trabalho e na educação, pois são os setores mais utilizados pelos imigrantes, trata-se de necessidades que se intensificam demandadas pela falta de políticas públicas voltadas para os imigrantes no Brasil (Risson, 2016).

2.4 A CHEGADA DOS IMIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL

Os fatores de expulsão populacional no Haiti estão historicamente relacionados às precárias condições de vida no país, o que faz da emigração internacional uma forma tradicional de busca de melhoria social e econômica (Durand, 2010). Além da situação de restrições que o Haiti encontra, fatores ambientais agravaram ainda mais a situação.

O Haiti é um dos países mais pobres da América Latina, situação agravada pelo terremoto que afetou a região em 2010. As condições de insegurança vividas no Haiti também contribuíram para tornar o Brasil uma nova rota migratória, além de outros condicionantes, que serão discutidos abaixo. Muitos haitianos acreditam que no Brasil as condições de vida e trabalho são melhores do que aquelas vividas no Haiti. A saída do local de origem, desse modo, simboliza uma possibilidade de superar a exploração, bem como o trabalho em condições de escravidão e intensa pobreza (TEDESCO, 2022, p. 118).

Porto Príncipe – considerada a capital política e centro econômico do Haiti – foi atingida por um terremoto em janeiro de 2010, de magnitude 7.0 na escala Richter

(Cotinguiba, 2014). O terremoto atingiu, além de Porto Príncipe, as cidades de Leogane e Jacmel, impactando 222.570 pessoas (homens, mulheres e crianças). Por volta de 300.572 ficaram feridos e estima-se que 3,5 milhões de pessoas foram, de alguma forma, afetadas pelo terremoto (Godoy, 2011). A população não viu alternativa que não fosse a saída do país. Entre 2010 e 2018, calcula-se que mais de 100 mil haitianos emigraram para o Brasil (Tedesco, 2022).

Vinente (2016) aponta 2010 como o marco da imigração haitiana para o Brasil, iniciado com o terremoto ocorrido naquele ano. Esse sismo atingiu especialmente a região Sudoeste do país, que possui a maior densidade demográfica e onde está localizada a maioria das instituições públicas, como universidades, repartições e serviços públicos.

Estes imigrantes são pessoas que, em meio à miséria e aos escombros a que ficou reduzido o Haiti, conseguiram reunir junto a seus familiares e amigos alguns recursos suficientes para pagar o custoso e explorado deslocamento do Haiti até a fronteira brasileira. É um trajeto migratório motivado pela busca de trabalho, na esperança de encontrar condições de reconstruir a vida e de ajudar os familiares que deixaram no Haiti (Milesi, 2011, p. 14).

A presença do Brasil no Haiti, no comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, iniciada em 2004, foi fator de fundamental importância na inserção do país no quadro dos destinos procurados pelos haitianos que buscavam fugir da miséria e da desordem social.

MINUSTAH é a sigla para Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti), missão de paz criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 30 de abril de 2004 para restaurar a ordem no período subsequente à deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide envolvendo tropas da Argentina, Benim, Bolívia, Brasil, Chile, Canadá, Croácia, Equador, Espanha, França, Guatemala, Jordânia, Marrocos, Nepal, Paraguai, Peru, Filipinas, Sri Lanka, Estados Unidos e Uruguai (Vinente, 2016, p. 262).

Assim, pouco tempo após o terremoto, acontecido em janeiro de 2010, os primeiros imigrantes começaram a chegar ao Brasil (Patarra, 2012).

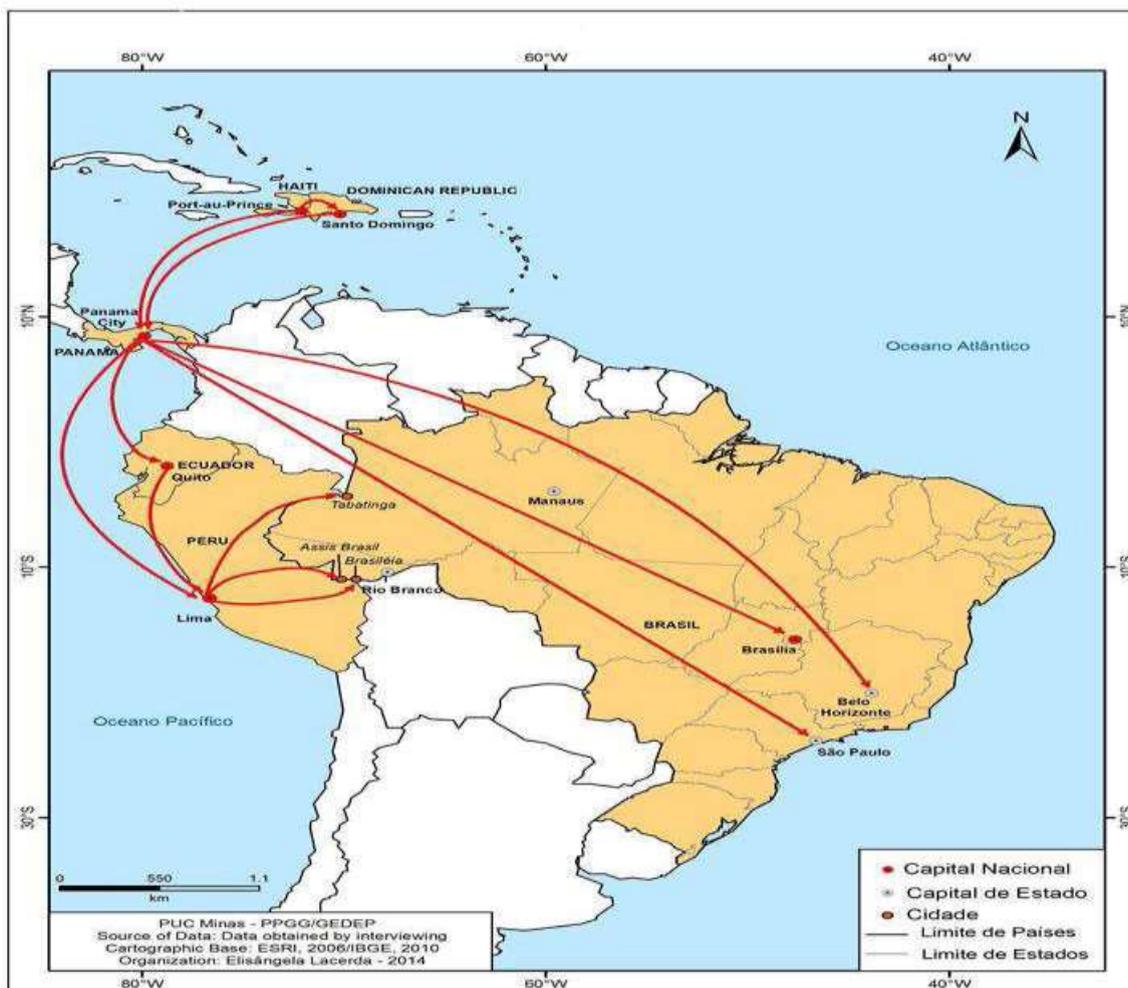
Indica-se que a imigração haitiana para o Brasil foi formada em decorrência de alguns fatores como o crescimento econômico, relações geopolíticas entre os países, fechamento das fronteiras tradicionais, além do discurso do Brasil como país acolhedor, que impulsionaram e fizeram do Brasil uma nova rota que, até 2010, quase não havia sido explorada, e que, desde então, formaram as redes que dão suporte para impulsionar imigrações recentes. (Bortoloto, 2019, p. 22-23).

É importante destacar que tanto o terremoto que abalou o Haiti em janeiro de 2010 quanto a MINUSTAH não levaram diretamente à imigração de haitianos no Brasil. Embora a MINUSTAH não tenha, de maneira direta, provocado a vinda de haitianos para o Brasil, ela

está, mesmo assim, na ótica de Patarra (2012) e Cotinguiba (2014), ligada ao afluxo de haitianos para o Brasil nos últimos anos, visto que o país começou a receber haitianos em fevereiro de 2010 (Costa, 2012).

Os imigrantes haitianos chegam ao Brasil de duas formas: com documentação e sem documentação. Para os que possuem documentação, a rota envolve uma viagem direta de Porto Príncipe, no Haiti, ou Santo Domingo, na República Dominicana, ao Aeroporto Internacional de Guarulhos, em São Paulo. No caso dos imigrantes que não possuem documentação, o caminho predominante inclui uma viagem até o Equador ou ao Peru (Magalhães; Baeninger, 2016).

Mapa 1 – Migração Haitiana ao Brasil



Fonte: Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral (2014).

Uma vez na fronteira da região norte do país, os primeiros migrantes haitianos que ali chegaram solicitaram refúgio. Tais solicitações foram registradas e, posteriormente,

encaminhadas pela Polícia Federal ao CONARE, órgão do Ministério de Justiça, responsável por sua análise (Patarra, 2012).

Os primeiros registros de imigrantes haitianos no Brasil ocorreram no estado de Mato Grosso do Sul, na divisa com a Bolívia (Cotinguiba 2014). A viagem ilegal até o Brasil é longa, de alto custo e feita em condições sub-humanas (Alessi, 2013).

Os haitianos que vêm para o Brasil, sem possuir a documentação necessária, sofrem diversos riscos, um deles é a ação dos “coiotes” que se apresentam como uma garantia para chegarem ao Brasil, porém há registro de muitas violências que esses migrantes sofrem pela ação desses indivíduos. Segundo o jornal O Estado de S. Paulo, em 2015, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN estimou em US\$ 60 milhões o faturamento dos “coiotes” com a imigração de haitianos.

Há relatos de que mulheres foram vítimas de tentativa de estupro e outras foram estupradas por taxistas peruanos e bolivianos, assim como existem relatos de que haitianos foram assassinados no trajeto até o Brasil. Os que não possuíam dinheiro ou bem de valor eram amarrados, surrados e colocados nas margens das estradas de barro e com pouca movimentação. Há relatos de corpos de negros amarrados à beira da estrada, inclusive de grupo de dez haitianos amarrados, abandonados na estrada, incluindo mortos, entre eles. Isso tudo ocorreria no caminho entre Peru e Bolívia, mais precisamente numa cidade chamada Soberania (Bolívia). Tais violências são praticadas por policiais da Força Nacional do Peru e da Bolívia e por taxistas que transportam os haitianos (Bandeira, 2018).

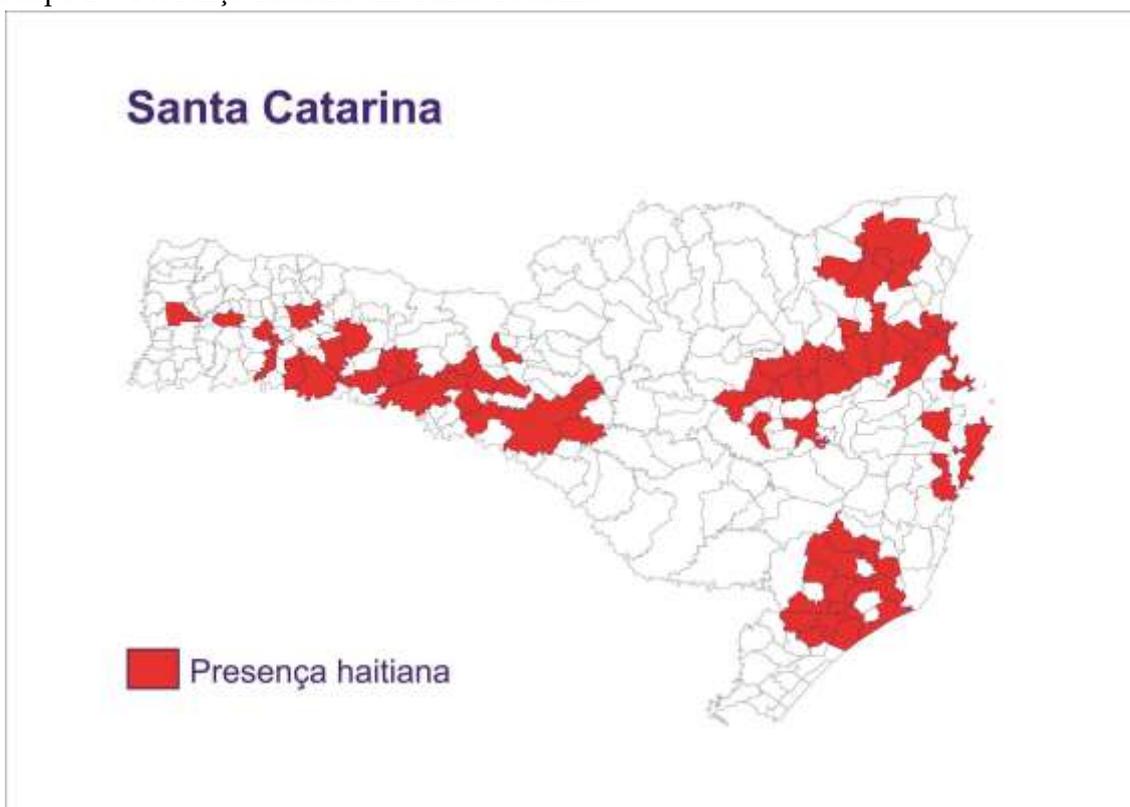
A imigração haitiana para o Brasil é uma imigração em busca de trabalho. Sendo assim, um dos espaços destacados para o acolhimento a haitianos no país é o mercado de trabalho nacional (Oliveira, 2016). A economia brasileira torna-se um atrativo para a migração haitiana, visto que era a 6^o economia no ranking dos maiores PIBs mundiais em 2010 (Silva, 2016). O Brasil, no ano de 2010, atingiu uma taxa de crescimento econômico no PIB de 7% em relação ao ano precedente, sendo que, com isso, o país teve um aumento na demanda de mão de obra (Fernandes; Castro; Knup, 2012). O Brasil vivia um *boom* econômico nos períodos dos dois mandatos do governo Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, o que era verificado no mercado de trabalho atrativo (Magalhães, 2017; Uebel, 2016; Macedo, 2020 *apud* Tedesco, 2022). Esse dado justifica-se pela empregabilidade que os imigrantes haitianos tiveram, especialmente, em algumas cidades brasileiras.

Segundo relatório da OBMigra (2018), entre 2010 e 2017, foram emitidas 236.811 carteiras de trabalho para migrantes, sendo que, para pessoas provenientes do Haiti, foram 76.183 (Cavalcanti *et al.*, 2018, p. 47). O estado de Santa Catarina liderou as contratações de

haitianos com 20.173. Os imigrantes haitianos lideram a busca de empregos formais, até 2019, com mais de 30% do total (Macedo, 2019).

Em torno de 60% dos imigrantes vão para os três estados da região Sul, sendo eles, o Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. No caso de Santa Catarina, os imigrantes concentram-se nas cidades de Joinville, Criciúma, Brusque, Blumenau e Chapecó (Zamberan, 2014). Dos 293 municípios do estado de Santa Catarina, 73 indicam a presença haitiana, ou seja, um quarto do número de municípios (Piovezana; Bordignon, 2015).

Mapa 2 – Presença haitiana em Santa Catarina



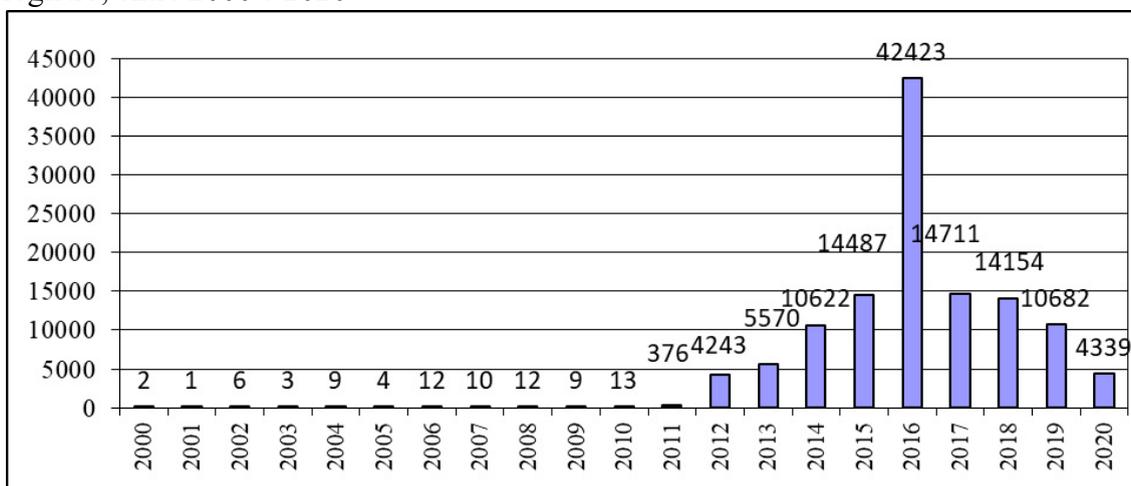
Fonte: FECAM (2016) Pastoral do Migrante de Santa Catarina (2016).

Até 2011, Santa Catarina não possuía o registro de nenhum haitiano empregado no estado. A partir de então, eles passaram para 75, em 2012, chegando a 1.281 em 2013. Em dois anos, os haitianos representam, no estado de Santa Catarina, 29, 3% dos estrangeiros com vínculo formal de trabalho em 2013 (Cavalcanti *et al.*, 2014).

A cidade de Chapecó é a segunda cidade no Brasil que mais realizou admissões de haitianos no mercado formal de trabalho (BRASIL, 2015), atrás apenas de Curitiba - PR. Das dez cidades com maior volume de admissão de trabalhadores haitianos, em 2014, no Brasil, quatro delas são catarinenses (Chapecó, Itajaí, Joinville e Blumenau).

O mercado de trabalho expoente na região Sul do país, principalmente, em agroindústrias de carnes, somado às inúmeras instituições de auxílio humanitário e assistencial, conseguiu amenizar a situação difícil e de desencanto de imigrantes haitianos que haviam decidido mobilizar-se para o Brasil (Brizola, 2021).

Gráfico 1 - Autorizações de permanência concedidas a imigrantes haitianos por ano de registro, entre 2000 e 2020



Fonte: Reeditado a partir de Cavalcanti, Oliveira e Tonhati (2015, p. 34), com complementação de dados a partir de Cavalcanti, Oliveira e Macêdo (2019-2020) (*apud* Brizola, 2021, p. 102).

O Gráfico 1 apresenta uma crescente contratação de imigrantes haitianos a partir de 2012 chegando, em 2016, como o período mais expressivo de contratação,

Em 2022, havia em torno de 170 mil haitianos no país (OBMigra, 2022). Os seus conflitos políticos, nas últimas duas décadas, foram intensos, com eleições fraudulentas, golpes de estado, assassinato de Presidente da República, destituição de governos, guerras civis decorrentes disso tudo, fatores estes que fizeram com que a ONU interviesse com mais intensidade, bem como viabilizasse junto a determinados países um visto humanitário para quem optasse pela emigração. O Brasil teve um papel central neste empreendimento diplomático e humanitário (Tedesco, 2022, p. 180).

2. 5 DESTINO DOS HAITIANOS: MERCADO DE TRABALHO

Podemos observar que a imigração haitiana está vinculada pela relação do mercado, sendo considerada uma imigração laboral. Os fluxos migratórios do século XXI expressam, cada vez mais, importante papel no cotidiano social e nas relações de trabalho. Isso porque não se deixam constituir apenas como um aspecto de mobilidade de pessoas, mas por representarem aspectos da mobilidade de força de trabalho, que impactam diretamente nos

fluxos financeiros e nas relações de produção, com reflexo na divisão internacional do trabalho (Sassen, 2014).

Em 2010, o Brasil passava por um desenvolvimento econômico, sendo a sexta maior economia mundial. Ocorria, naquele contexto, um crescimento nas atividades produtivas de processamento e industrialização de carnes, sobretudo de aves e suínos, que propiciou a ampliação das exportações para o mercado mundial. Esse cenário gerava maior demanda por trabalhadores manuais na região em estudo (Bortoloto, 2019).

Após a regulamentação dos imigrantes que estavam especialmente nos municípios de Brasiléia - AC e Tabatinga - AM, que se encontravam em condições precárias, espalharam-se pelo Brasil (Cotinguiba, 2014; Vieira, 2017; Antonio, 2017; Miranda, 2015; Freitas, 2018; Gotardi, 2015). Eles foram buscando outras condições, em outros estados como Rondônia, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, movidos pelas oportunidades de trabalho nesses locais. Em relação à imigração haitiana, de modo geral, existem diferentes atividades de trabalho desenvolvidas, dentre elas, as que mais se destacam são frigoríficos, serviços e construção civil.

A construção de duas hidrelétricas no Rio Madeira, Jirau e Santo Antônio, em Porto Velho - RO, determinou a contratação de muitos imigrantes haitianos para trabalhar na construção civil. A acolhida aos imigrantes haitianos em Rondônia indica duas ações diferenciadas, uma realizada de imediato pelo governo do estado e a outra pela sociedade civil. Neste caso, o acolhimento ocorreu pela Secretaria de Assistência Social com o auxílio do Corpo de Bombeiros, da Defesa Civil e da Polícia Rodoviária Federal, tendo, como alojamento, o ginásio de esportes da cidade. No segundo momento, com a chegada de 105 imigrantes, o destino dos demais passou a ser uma Casa de Apoio, que, segundo seu diretor, quem solicitou a utilização do imóvel foi um funcionário da SEAS, alegando uma parceria para a realização dos trabalhos de acolhimento. Essa Casa de Apoio era usada pela população quando precisava ficar na cidade, devido à consulta ou outro assunto, com os haitianos usando esse espaço, a população ficou carente do local que era comumente usado (Cotinguiba, 2014).

Outra situação que ocorreu devido a problemas, entre eles, de infraestrutura da cidade de Brasiléia - AC, foi enviar os imigrantes para São Paulo, pois, segundo os órgãos federais, aquela cidade possui mais estrutura para recebê-los. Os haitianos foram, então, transferidos para São Paulo, onde, de forma igualmente precária, foram recebidos. Cerca de 50 ônibus foram alugados pelo governo do Acre, os haitianos desembarcaram na rodoviária da Barra Funda, na capital paulista, após viagem de quatro dias (Gotardi, 2015). A decisão do governo do Acre de financiar a viagem de ônibus de Rio Branco para São Paulo foi tida como uma

conduta irresponsável, pois transferiu o problema do acolhimento aos imigrantes para São Paulo, não o resolvendo, apenas deslocando para outro local (Silva, 2015).

A imigração haitiana atingiu outros estados do Brasil, principalmente, pelas propostas de trabalhos que começaram a aparecer para os imigrantes. Assim sendo, eles foram ocupando os postos de trabalho em atividades que, geralmente, os brasileiros não procuravam, como é o caso de agroindústrias e construção civil.

Uma das características do trabalhador haitiano é a inserção no campo formal de trabalho, muito próximo também nesta questão aos bengalis. Talvez isso se deva aos contatos que, numa primeira fase e primeira leva de imigrantes, empresas do Sul do Brasil, foram buscar imigrantes para atuarem frigoríficos, na construção civil, na infraestrutura de rodovias e grandes obras para os eventos mundiais que houve no período, bem como alguns municípios litorâneos os contratou para atividades no setor de limpeza pública, em particular, nas orlas de praias. Houve uma grande sensibilização social e mediação política e assistencial para inserir haitianos nos espaços de trabalho formal (Tedesco, 2022, p. 198).

Uma das regiões de forte atração de haitianos é a região sul do país, onde cidades como Caxias do Sul, Passo Fundo e Lajeado no Rio Grande do Sul; por terem se tornado importantes pólos industriais, abrigam cerca de 11.500 imigrantes haitianos e senegaleses que rumam para as cidades do interior devido ao custo de vida da capital. Os imigrantes, ao saírem dos estados do Acre e Rondônia, passaram por Mato Grosso e dirigiram-se aos estados de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, assim como o estado do Paraná, nas cidades de Cascavel e Maringá, que também receberam imigrantes haitianos (Gotardi, 2015). Os três estados do Sul do Brasil, no período de 2010-2014, comportaram 55% dos imigrantes haitianos com registro formal de trabalho (Uebel; Ruckert, 2017).

A cidade de São Paulo é a que concentra mais imigrantes e, dentre eles, os haitianos (Tedesco, 2022). Em São Paulo, a onda migratória de haitianos trouxe junto consigo empresários em busca dessa mão de obra dos imigrantes. Segundo o Ministério do Trabalho, empresas estão interessadas em contratar os imigrantes e as áreas da construção civil, limpeza e agronegócio são as que oferecem o maior número de vagas (Gortardi 2015). Mas é importante salientar que os empresários já buscam esta mão de obra no Acre, como é o caso daqueles provenientes de Chapecó (Bordignon, 2016).

No caso do Vale do Taquari - RS, com a falta de mão de obra para a indústria de alimentos, cooperativas e empresas da construção civil, também há interesse na mão de obra haitiana. Os empresários entraram em contato com o governo do Acre, uma vez que, em Brasileia - AC, os haitianos, após negociações com empresários da região, são recrutados e seguem para preencher as vagas de emprego no Vale de Taquari (Mejía *et al.*, 2015).

Quando eles começam a circular por outros estados, atingem uma mobilidade em relação à procura de trabalho, criando uma rede que se comunica sobre a demanda de trabalho nas diferentes regiões. Essa rede se estabelece entre parentes e amigos que constroem relações para os outros migrantes virem trabalhar nos mesmos locais, configurando uma relação que fortalece a rede dos imigrantes. É o caso apontado por Mejía *et al.* (2015), um ano e meio depois da primeira imigração, há em torno de 300 haitianos no município de Encantado - RS. O número é aproximado, pois o fluxo é permanente e os últimos estão chegando não através da empresa de alimentos, mas com recursos próprios e por indicação de parentes e amigos previamente assentados no município.

2.6 CHEGADA DOS HAITIANOS NOS MUNICÍPIOS

Ao chegarem aos municípios brasileiros em busca de trabalho, os imigrantes haitianos necessitavam de uma série de outros serviços. Na ausência de um plano emergencial e de estruturas para acolher os imigrantes haitianos que são trazidos do Acre, novamente a responsabilidade da acolhida deles recaiu sobre a Pastoral do Migrante, dessa vez, a Missão Paz, localizada no centro de São Paulo (Liberdade), onde há uma casa de acolhida mantida pelos missionários scalabrinianos (Antonio, 2017).

A ação da igreja é destaque nos estudos sobre a imigração, porque ela estabelece a relação do acolhimento. De modo geral, quem presta o primeiro apoio para os imigrantes são as igrejas e a pastoral do migrante. A Igreja Católica já tem uma caminhada no acolhimento de imigrantes, sendo ela que tem as primeiras ações com eles, apresentando e denunciando a sua situação e cobrando do Estado ações que viabilizem condição de vida para eles no Brasil. Essas instituições foram e são de suma importância para apontar as necessidades dos imigrantes, pois fazem um trabalho de acolhimento (Vieira, 2017; Antonio, 2017; Miranda, 2015; Freitas, 2018; Contingua, 2014; Gortardi, 2015).

A imigração em São Paulo fez com que a prefeitura criasse, em 2014, um novo espaço denominado CRAI - SP (Centro de Referência de Acolhimento para Imigrantes). Esse centro funciona em parceria com o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) e, segundo a Coordenação de Políticas para Migrantes, é o primeiro equipamento público destinado aos imigrantes, reunindo serviços de acolhida, apoio psicológico, assistência social, orientação jurídica, formação e orientação especializada. Vale lembrar que, antes dessa experiência institucionalizada de acolhida aos imigrantes, só havia a Hospedaria do Imigrante, construída

no bairro do Brás, no final do século XIX, hoje transformada no Museu da Imigração (Antonio, 2017).

São identificadas algumas ações no Brasil voltadas para a educação dos imigrantes haitianos, tanto das crianças nas escolas, como em curso de português especialmente pelos agentes da sociedade civil, também as universidades com programas para que os migrantes possam ingressar em um curso superior. O Pro Haiti é um programa criado na Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS), no município de Chapecó - SC, que estabelece o ingresso dos imigrantes. Hoje, já há pessoas formadas em diferentes cursos. Na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), sob a coordenação do Departamento de Letras, também foram desenvolvidas ações voltadas às atividades de ensino da língua portuguesa para os imigrantes, que passaram a ter aulas de Língua Portuguesa. São atendidos em quatro classes, em média com 30 alunos cada, às quintas-feiras e sábados, na Escola Estadual 21 de Abril em Porto Velho. Em parceria com escolas e igrejas, a universidade disponibiliza professores que ministram aulas de português, cultura e história de Rondônia, contribuindo com a inserção dos haitianos, promovendo o intercâmbio cultural; visto que o conhecimento da língua contribui para sua inserção no mercado de trabalho (Gotardi, 2015).

Porém, observamos inúmeras dificuldades para o ingresso dos imigrantes na escola formal devido à falta de documentação deles imigrantes e da organização escolas (ensino básico, médio e superior) ser diferente no Haiti, com isso, há a necessidade das escolas que recebem os imigrantes organizarem-se para viabilizar a participação deles. Assim sendo, muitas vezes foi necessária a sensibilidade dos profissionais para viabilizar as questões burocráticas para conseguirem ingressar na educação formal.

3 ESTADO, SOCIEDADE, MERCADO

O neoinstitucionalismo histórico busca analisar as inter-relações entre a sociedade e o Estado. Essa vertente teórica ajuda a compreender a relação do processo de imigração dos haitianos, que acontece no município de Chapecó - SC, mais especificamente. Neste sentido, quais são as relações entre as instituições do Estado, a relação com a sociedade e os imigrantes haitianos, buscando, neste estudo, dar foco no comportamento das instituições que são: o Estatuto do Estrangeiro, a Lei do Migrante, o Ministério das Relações Internacionais, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Justiça. Além disso, a proposta é examinar como a sociedade organiza-se com o fluxo migratório, qual a atuação da igreja, da pastoral, dos agentes locais, dos burocratas de nível de rua que mostram para o Estado as necessidades desses sujeitos e que representam desafios importantes a serem contemplados.

Inicialmente, identificamos ausência de mecanismos institucionais no Brasil, nos estados ou nos municípios para acolher o grande fluxo de imigrantes haitianos, isso influenciou a ação da sociedade civil nas suas organizações formais ou em redes informais. Exemplo disso é a o visto humanitário, pois os imigrantes solicitavam refúgio, mas eles não se enquadravam como refugiados. Assim sendo, foi criado o visto humanitário que lhes dá o direito de permanecerem no Brasil por cinco anos, trabalhar, estudar, sendo considerados imigrantes.

O neoinstitucionalismo propõe superar o individualismo metodológico dos anos 1970 e 1980, afirmando que não existe um ator individual, mas sujeitos que atuam em complexas relações institucionais (Leone, 2002). Ocorre, neste sentido, um reconhecimento das variáveis institucionais para explicar os resultados das políticas públicas, a inter-relação entre as políticas públicas e o neoinstitucionalismo histórico, configurando possibilidades de construção de modelos analíticos (Pereira, 2014).

O neoinstitucionalismo traz o Estado e a sociedade para o centro da análise, que se dá para entender como as políticas são formadas e como mudam ao longo do tempo, bem como a atuação das instituições e atores estatais. Ele destaca a importância das instituições políticas,

como o Estado, e das ações coletivas, como as organizações sociais e os movimentos políticos, na formação e mudança de políticas públicas. Além disso, o neoinstitucionalismo argumenta que as interações entre o Estado e a sociedade são cruciais para entender como as políticas são formadas e como elas mudam.

Nesse contexto, é importante destacar que o Estado importa na conformação de seus atores e na sustentação da política e ainda, enquanto ator, tem um papel intelectual e de autonomia (Mendes, 2021). A autonomia estatal refere-se à capacidade do Estado agir de forma independente em relação a outras instituições, como o mercado e a sociedade, na formulação e implementação de políticas públicas. De acordo com a perspectiva neoinstitucionalista, o Estado pode desempenhar um papel ativo na definição de políticas públicas, mesmo que seja influenciado por outras instituições e forças sociais.

A autonomia estatal diz respeito ao insulamento da estrutura estatal, que atua de modo a influenciar as políticas, ainda que por meio de um papel intelectual no sentido gramsciano (Marques, 1997). O conceito de autonomia estatal também está relacionado à ideia de "papel intelectual" do Estado, proposta por Antonio Gramsci, que sugere que o Estado deve ter a capacidade de orientar e influenciar a sociedade, ainda que de forma autônoma. De acordo com essa perspectiva, o Estado desempenha um papel importante na promoção da justiça social e no desenvolvimento econômico, sendo que sua autonomia é crucial para o sucesso dessas políticas. “O Estado não é mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (Hall; Taylor, 2003, p. 195).

Assim, poderíamos discutir se a sociedade é autônoma do Estado, origem última do poder, mas não indagar se o Estado é independente da sociedade. O deslocamento recente da literatura de uma postura mais fortemente centrada no Estado para uma análise das relações, interpenetrações e trocas entre Estado e sociedade resolve em parte o problema, mas cria outro, deixando a literatura sem uma definição sólida da origem do poder na sociedade. A pertinência da crítica não retira as grandes potencialidades da perspectiva para a realização de análises concretas, mas põe em dúvida os seus limites como teoria dos processos políticos (MARQUES, 1997, p. 81).

O neoinstitucionalismo é uma abordagem teórica ampla que abrange diferentes perspectivas e tradições teóricas. Para Hall e Taylor (2003), existem três correntes do neoinstitucionalismo: o de escolha racional; o sociológico e o histórico, que é o foco deste trabalho.

O neoinstitucionalismo de escolha racional é uma abordagem que destaca a importância das escolhas racionais no processo político. Foca na importância dos direitos de propriedade, renda e custos de transação para o desenvolvimento e funcionamento das

instituições e, principalmente, em pressupostos comportamentais, nos quais os atores comportam-se compartilhando preferências e de modo utilitário a fim de maximizar a satisfação dessas preferências. Tem origem na teoria racional e na economia neoclássica, com um enfoque utilitarista para maximizar sua preferência. As instituições são fundamentais para a definição das estratégias dos atores, pois constroem suas preferências, alterando comportamentos auto interessados.

O neoinstitucionalismo sociológico entende as instituições de maneira genérica, mais global, com o uso de sistemas de símbolos e padrões morais que são sintetizados por meio de interações mútuas entre as instituições e a ação do indivíduo, que, assim, guiam a ação humana. As organizações adotam práticas institucionais pelo seu valor, seu reconhecimento no âmbito cultural amplo, sua legitimidade social. Em outras palavras, as instituições são moldadas pela sociedade e a mudança das políticas públicas é influenciada pelo contexto social mais amplo, tendo origem na teoria das organizações. Para os neoinstitucionalistas sociológicos, importa compreender o porquê de as organizações adotarem determinado conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com destaque para a difusão dessas práticas.

Por sua vez, o neoinstitucionalismo histórico destaca a importância histórica na formação e na mudança das políticas públicas, pois as políticas são formadas ao longo do tempo e o contexto histórico é crucial para entender como as políticas mudam, é, portanto, sobre que contexto histórico. Tendo sua origem na sociologia histórica, de inspiração marxista e weberiana, sublinha sua preocupação em analisar cada caso com base em seu contexto político, social e histórico. Enfatiza, pois, a importância da evolução das instituições e das regras ao longo do tempo na formação e na mudança de políticas públicas, incluindo políticas de imigração. Contudo, as instituições e as regras evoluem ao longo do tempo como resultado de conflitos, ações coletivas, entre outros.

O institucionalismo da escolha racional concentra-se em atores perseguindo os seus interesses e seguindo suas preferências dentro das instituições políticas, definidas como estruturas de incentivos, de acordo com uma 'lógica do cálculo'. [lógica da consequência]. O institucionalismo histórico se concentra na história das instituições políticas que têm suas origens nos resultados das escolhas propositais e condições iniciais históricas, e que se desenvolvem ao longo do tempo na sequência de *path dependence*. Já o institucionalismo sociológico vê instituições políticas como socialmente constituídas e culturalmente moldadas, com agentes políticos agindo de acordo com a 'lógica da adequação', que decorre culturalmente de regras e normas (Cavalcante, 2011, p. 790-1791, grifos do autor).

O neoinstitucionalismo histórico enfatiza a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais (Marques, 1997), das regras ao longo do tempo na formação e mudança de políticas públicas, incluindo políticas de imigração, valorizando,

además, a análise dos atores e, com isso, o conceito de instituição é central. As instituições em um sentido amplo são regras, normas, costumes e operações do sistema; são ao mesmo tempo as redes que servem para enlaçar e encapuzar institucionalmente as relações de intercâmbio econômico, social e político, em subsistemas, os distintos comportamentos dos sistemas. As instituições articulam e desarticulam estruturas e desestruturam, integram e desintegram, promovem e restringem nossas condutas, nossas regras, códigos e tradições etc. (Leone, 2002).

A corrente teórica do neoinstitucionalismo oferece instrumentos de análise para compreender a ação governamental, como ela é organizada e construída em normas.

[...] as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições (Marques, 1997, p. 81).

Quando nos referimos ao termo instituição, ele aplica-se às instituições políticas (como um conjunto de relações que persistem), como o Estado em si e as instituições produzidas por ele, seus partidos, autarquias e burocratas políticos; toda máquina que o faz funcionar; de modo que constitui as “[...] regras do jogo, ou seja, as estruturas que moldam as preferências coletivas” (Toledo, 2019, p. 980).

O neoinstitucionalismo amplia a concepção de instituições, além das instituições sociais, atribuindo importância às instituições do sistema político (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sistema eleitoral, burocracia, todo o arcabouço legal, bem como as políticas públicas existentes). Além disso, o neoinstitucionalismo destaca a importância das influências entre os atores individuais e coletivos e as instituições políticas na formação e mudança das políticas públicas (Hall; Taylor, 2003).

As instituições são vistas como um fator importante para explicar a dinâmica da vida política. O neoinstitucionalismo argumenta que as instituições criam incentivos e restrições que influenciam a forma como os atores políticos atuam, elas desempenham um papel crítico na definição do jogo político e das estratégias dos atores políticos.

As instituições explicam muito do que acontece na vida política – os tipos de organizações de interesse que terão sucesso, as pressões para consolidar interesses, a utilidade da mobilização dos membros das organizações e até que ponto a cooperação ou a defecção será uma estratégia proveitosa (Immergut, 1996, p. 158).

As instituições são muito mais do que simples estruturas formais ou regulamentos, mas sistemas de normas que orientam ou regulamentam, são sistemas de normas que orientam e influenciam o comportamento político. Além disso, as instituições não são passivas, mas,

em vez disso, são moldadas pela interação dos atores políticos e pelo conflito e negociação política (Immergut, 1996).

Mas para que servem as instituições? As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões (Cavalcante, 2011, p. 1790).

Portanto, o neoinstitucionalismo entende por instituições não apenas instituições reconhecidas, sobretudo, publicamente, como também constituições estatais (Prittwitz, 1994), contudo, defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição: isso significa que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas. Mais importante do que as características formais das instituições estatais e sociais é como a configuração institucional dada modela as interações políticas (Cavalcante, 2011).

O neoinstitucionalismo adota uma perspectiva “*polity-centered analysis*”, ou seja, uma análise centrada nas instituições políticas. Essa abordagem coloca o Estado e suas instituições no centro da análise política e destaca a importância das instituições na influência e no comportamento dos atores políticos. Uma abordagem neoinstitucionalista enfatiza o papel das instituições, incluindo o sistema político, o arcabouço legal e as políticas públicas, na explicação do comportamento político. Além disso, o neoinstitucionalismo salienta a importância entre os atores políticos e as instituições, bem como as mudanças institucionais no tempo.

A perspectiva de análise polity-centered busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influenciar. Nessa segunda fase da perspectiva neoinstitucional, a pesquisa deve abranger instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos (Rocha, 2005, p. 16).

Com base no aporte teórico-metodológico da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, sobretudo, em suas contribuições à análise de políticas públicas, é possível identificar alguns elementos relevantes para a análise dos imigrantes.

O neoinstitucionalismo salienta que as instituições importam, buscando analisar a trajetória histórica das instituições e das políticas, o sucesso nas demandas é mediado pela formação histórica do Estado e suas instituições políticas (Marques, 1997). O papel das instituições, considerando suas características formais e informais; e os papéis dos atores influenciam e recebem influência do contexto institucional, marcado por interesses diversos

que se apresentam na disputa entre diferentes ideias acerca do objeto da política (Pereira, 2014).

É importante ressaltar que o Estado necessita da sociedade, pois, mesmo que o Estado consiga produzir um projeto político de forma autônoma, mesmo sendo improvável, a execução e a gestão da intervenção passariam pela contínua negociação com os atores sociais, resultando em uma política diversa da planejada (Marques, 1997).

A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como aponta a teoria da escolha racional; ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

Para entender a incidência dos movimentos sociais nas políticas públicas, o neoinstitucionalismo histórico é particularmente fecundo, na medida em que coloca a ênfase nos processos, analisando a “sequência de trajetos e decisões que, no longo prazo, circunscrevem as possibilidades e rumos de desenvolvimento institucional” (Szwako, 2013, p.6).

As instituições não são apenas arena, contexto ou cenário dessas mudanças, mas reguladoras dos conflitos e disputas políticas que oferecem constrangimentos à ação dos atores envolvidos nelas. Enfatizam-se, assim, os processos de construção das preferências e interesses dos atores, sua identidade, posições e consciência políticas:

Nessa chave trata-se de entender a ‘construção política de interesses’ [...], isto é entender em que medida e de que forma arranjos institucionais influenciam a construção dos interesses, ideias, posições, identidades e mesmo a consciência dos atores [...] na constituição de suas preferências (Szwako, 2013, p. 7, grifo do autor).

É impossível afirmar a existência de uma autonomia geral para o Estado, mas uma miríade de autonomies contingentes de conjunturas concretas. O resultado das políticas públicas é contingente e depende da luta e das estratégias traçadas pelos diversos atores, os atores políticos e sua capacidade de influenciar as políticas estatais. De maneira inversa, o processo de produção das políticas públicas dependerá da própria capacidade do Estado, visto que os agentes estatais tenderão, majoritariamente, a propor políticas que possam implementar.

No entanto, boa parte dos estudos enfatiza que para melhor compreender esses processos é essencial não apenas observar o desenho da política pública, mas sim

começar a partir das escolhas e instituições políticas que moldam as opções de formulação e implementação, como também antecedentes e fatores conjunturais que moldam a amplitude e os constrangimentos políticos das decisões (Cavalcante, 2011, p. 794).

Entre as ideias que permeiam o neoinstitucionalismo está a influência entre as burocracias estatais, que parte dos partidos políticos, dos grupos de interesses e de outras estruturas presentes no interior das instituições. Cabe referir a atuação dos burocratas de nível de rua que podem usar as discricionariedades para o acesso das políticas públicas ou tencionar para a implementação. Contudo, a pesquisa busca analisar possíveis reflexões sobre suas possíveis inter-relações e destacar elementos que possam estruturar análises de formulação e, principalmente, implementação de políticas públicas, além de ações públicas para os imigrantes.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E DISCRICIONARIEDADE

Neste capítulo, analisaremos, brevemente, os conceitos e métodos de análise das políticas públicas, partindo do ciclo de políticas públicas, com ênfase na implementação, que é o foco de análise da presente pesquisa. Primeiramente, situaremos a discussão, enfocando o conceito de políticas públicas, bem como suas diferentes fases. Este trabalho não tem como objetivo aprofundar todas as fases das políticas públicas, sendo assim, faremos uma análise breve sobre cada fase e aprofundaremos a sua implementação, que é nosso objetivo.

Na pós-Segunda Guerra Mundial, os estudos referentes às políticas públicas intensificaram-se, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, tendo, como principal foco, dotar o processo decisório de efetividade, com o objetivo de reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos. Para ampliar a certeza na tomada de decisão, é necessário conhecer as demandas da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas públicas para possibilitar decisões acertadas. Foi nesse contexto que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e de desenvolvimento de uma política pública (Baptista; Rezende, 2011).

As Políticas Públicas como área do conhecimento surgiram nos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia que se concentra mais na análise sobre o Estado, as instituições do que na produção dos governos. Nos Estados Unidos, os estudos sobre as Políticas Públicas emergiram no mundo acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (Souza, 2006). Além disso, é importante destacar que a expressão Política Pública no sentido que entendemos hoje consolidou-se nas esferas governamentais, na administração pública, na ciência política, nas demais ciências humanas e sociais durante as décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos e na Inglaterra (Garland, 2016).

A temática das políticas públicas chegou ao Brasil no final da década de 1990, quase trinta anos depois que, nos Estados Unidos e na Europa, já se desenvolviam estudos sobre o tema (Marques; Faria, 2012; Spink, 2013). Entretanto, nos demais países, a história da administração pública é de longa data, com experiências importantes que ajudaram a formatar os diferentes estados de bem-estar (Garland, 2016).

Os estudos sobre políticas públicas ganharam maior relevância nas últimas décadas, incluindo a discussão sobre instituições, regras e modelos que conformam sua definição, formulação, legitimação, gestão, implantação e avaliação. Como o processo de definição de

políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo, num contexto de restrição, a análise de políticas públicas passou a receber grande atenção em estudos acadêmicos e técnicos (Pereira, 2014).

As políticas públicas compreendem um conjunto de ações, implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Questões operacionais estão no centro das preocupações, de uma forma geral, os problemas enfrentados pelas políticas são pensados como processos eminentemente técnicos a serem resolvidos tecnicamente, enquanto um olhar analítico tende a considerar os mesmos processos como complexos, plenos de conflitos e gerados por vários centros dinâmicos (Marques, 2017).

Os principais objetivos da análise de políticas públicas, atualmente, envolvem a identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir; a chegada desse problema ao sistema político e à sociedade política; o processo percorrido nessas duas arenas e as instituições/regras que irão modelar a decisão e implantação da política pública (Souza, 2007).

Por políticas públicas, entendemos a orientação para a realização de fins socialmente relevantes para a coletividade, dando-se visibilidade ao modo de funcionamento da máquina estatal, enfatizando-se o papel das agências públicas, bem como dos atores que participam desse processo, seja direta ou indiretamente, merecendo destaque o papel de políticos⁶ e dos burocratas⁷ do lado do governo e, do outro lado, a sociedade civil e suas formas de participação.

Para entender o campo da política pública, dois conceitos são fundamentais: o problema público e a política pública. O primeiro é um conceito intersubjetivo, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Já a política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, a lei, os programas, entre outros (Secchi, 2019). A essência conceitual de Política Pública é o problema público. Para um problema ser considerado público, ele deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas.

⁶ Para os estudos de Políticas Públicas, consideram-se políticos todos aqueles atores públicos cujas carreiras tenham origem em um mandato adquirido através do voto, sendo que, entre as principais características de seu comportamento, temos a formulação e defesa de concepções ou projetos relativos às ordens política, econômica e social; a legítima representação de interesses; o exercício de negociações via alianças e composições de interesses a curto e em longo prazo, envolvendo atores públicos e privados.

⁷ Os burocratas compreendem os membros do governo cujas carreiras não estejam subordinadas ao processo eleitoral, sendo que suas atividades desempenham-se na esfera administrativa, em razão de conhecimentos especializados em sistemas que se fundamentam na dominação legal-racional, categoria desenvolvida por Max Weber.

A análise de políticas públicas precisa integrar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implantação das políticas públicas, focalizando seus processos ou resultados (Pereira, 2014). A análise de políticas públicas pode ser compreendida como um campo de pesquisa social e científica aplicada, praticada por diferentes atores e organizações com o objetivo de desenhar políticas, programas e ações adotadas pelo Estado (Frey, 2000).

O termo política pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*. O termo *politics*, em inglês, para os processos políticos, e o termo *policy*, em inglês, está concreta e a que tem relação com a orientação para a decisão e ação. O termo política pública (*public policy*) trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisão política e do processo de construção e atuação dessa decisão. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi, 2010).

A abordagem multicêntrica atribui o adjetivo “público” a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar com política é público. A interpretação do que seja um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema (os *policymakers*, os *policytakers*, os analistas de políticas públicas, a mídia e os cidadãos em geral). Igualmente, aplica-se a um aspecto amplo de fenômenos, fazendo que o instrumental analítico e conceitual da área de políticas públicas possa ser aproveitado por mais organizações e indivíduos (Secchi, 2010).

4.1 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo da política pública (*policy cycle*) é um modelo importante em análise de políticas. A literatura apresenta pequenas diferenças quanto aos estágios constituintes do ciclo, mas, em geral, as seguintes fases são aceitas: definição da agenda, formulação da política, decisão política, implementação e avaliação. Esse modelo entende a política como um processo dinâmico e de aprendizado (Souza, 2007), de modo que cada uma dessas fases abriga outros modelos, que buscam aprofundar as questões pertinentes a cada um desses momentos.

A metodologia dos ciclos das políticas públicas dá condições para captar a dinâmica das políticas na forma de uma sucessão de fases.

Nos estudos da temática de políticas públicas, a abordagem do ciclo das políticas públicas ganha relevância partindo de duas perspectivas teóricas distintas. A primeira enfatiza a forma da distribuição do poder na sociedade, que pode ser: nos grupos sociais, nas elites e nas classes sociais. A segunda perspectiva enfatiza a questão que atinge o grau de autonomia existente entre a sociedade e o Estado.

A agenda nas políticas públicas é a constituição, a listagem de temas e problemas que chamam a atenção do poder público, em seus diferentes níveis, ou da sociedade. Essa agenda pode ser sistêmica ou não governamental, as que, há muito tempo, são sentidas na sociedade, ou governamental, e de decisão, as que merecem especial atenção do governo. O procedimento recomendável é que ocorra passagem da agenda sistêmica para a de decisão, sendo que tanto os atores sociais e políticos como a percepção dos administradores influenciam na construção de agendas. Os autores que tratam da temática buscam identificar quais os processos necessários para que um assunto entre na agenda e como ele é tratado, quais as dinâmicas sociais e processos de disputa que fazem com que um assunto torne-se (ou não) público (Lotta, 2010).

Após a formulação da agenda, vem a formulação da política, o momento no qual, dentro do governo, formulam-se soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre as intenções e as ações a serem efetivadas. É quando estão dadas as condições para a tomada de decisão, que envolve o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão, desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção (Baptista; Rezende, 2011).

A formulação, a tomada de decisão e as escolhas estão inseridas numa cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões. Sendo assim, não serão todas as decisões levadas em consideração, isso porque muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos. Ademais, são consideradas as regras institucionais que limitam o raio de ação e tomada de decisão (Baptista; Rezende, 2011).

O esforço de construção e solução para os problemas são cruciais. Idealmente, a formulação de solução passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias, estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução (Secchi, 2010). Os analistas reconhecem que, no processo de formulação e decisão, há limitações no que tange ao impacto efetivo das novas medidas propostas (Baptista; Rezende, 2011).

A fase da implementação busca responder uma série de atividades da administração pública, como sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais, entre outros. Contudo, busca compreender o porquê certas políticas são bem-sucedidas e outras não alcançam o objetivo pretendido (Baptista; Rezende, 2011).

A implementação pode ser vista por dois enfoques *top-down* e *bottom-up*. A primeira é voltada para o formulador situado no topo das organizações. Ficou conhecida como *top-down*, porque define a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades. Assim, a implementação é centralizada no topo do setor, o formulador pode ter limitações de conhecer as particularidades da implementação, pois os que estão na ponta do serviço público precisam implantar uma política pública que foi elaborada pelo nível central e este nem sempre conhece a realidade ao ser implantada (Baptista; Rezende, 2011).

A segunda forma de implementação é a *bottom-up*, que compreende uma análise de políticas públicas “de baixo para cima” e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua”, o que leva analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise para compreensão da forma, por meio da qual burocratas, na linha de frente, influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas. O avanço dessa produção acadêmica no Brasil tem sido majoritariamente influenciado pela produção anglo-saxônica em torno do tema da implementação, com destaque incontestável à obra de (Lipsky, 1980) (Pires, 2017).

No enfoque denominado *bottom-up*, a implementação da política pública é vista pelo nível concreto de sua execução. A implementação é entendida como o resultado de um processo interativo, por intermédio do qual uma política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, relaciona-se com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação (Baptista; Rezende, 2011).

A análise da implementação de políticas públicas e o debate sobre a implementação surgem da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, tidas como indispensáveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (D’Ascenzi; Lima, 2014). Com isso, a implementação passou a ser considerada como um momento da política que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise.

A implementação de políticas públicas apenas recentemente vem recebendo atenção no Brasil (Faria, 2012). Essa nova forma de compreender a implementação vai gerar uma série de estudos de nível micro, isto é, a partir das bases da implementação (ou de baixo para

cima): análises ao nível de indivíduos, em especial, os burocratas, em seus contextos de trabalho, suas visões de mundo e decisões discricionárias (Gomes, 2012).

Nesse contexto, as políticas públicas são implementadas a partir de grupos multi-organizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações, relações e, conseqüentemente, negociações e conflitos (Hjern; Porter, 1993). A fase da implementação de políticas públicas é diretamente influenciada pela intensidade da mudança que tal política acarretará, visto que, quanto menor a quantidade de mudança, maior será o consenso obtido. É importante mencionar, no entanto, que a maior possibilidade de consenso será influenciada pela participação do maior número de envolvidos durante a fase de formulação, pois estaremos aí diante de uma maior clareza da ação do Estado, o que determinará uma menor resistência a tal política.

A avaliação da política pública, embora seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam essa perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Dessa forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo. Nas avaliações de resultados, busca-se saber se os programas cumpriram seus objetivos; o quanto cumpriram e com que qualidade (Baptista; Rezende, 2011).

A avaliação formativa visa fornecer informações para adequar e superar aspectos problemáticos da política durante a fase de implementação. Tem a função de gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados aos processos dessa etapa, com o propósito de possibilitar correções. Em contrapartida, a avaliação somativa trabalha com dados relativos aos resultados. Busca, neste caso, a análise e produção de informações que têm como interesse subsidiar decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento, sua ampliação e mesmo sua adoção por outros gestores ou em outros momentos, fundamentando-se na especificação de até que ponto os objetivos propostos foram atingidos (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 157, grifo dos autores).

Contudo, o ciclo de políticas públicas apresenta diferentes momentos na sua construção, cada fase tem suas particularidades para o fortalecimento, a construção de políticas públicas que atendam às necessidades dos indivíduos e, com isso, tenham sucesso na sua implementação.

4.2 BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E IMPLEMENTAÇÃO

Nesta seção, aprofundaremos o tema implementação das políticas públicas, tendo, como foco, burocratas em nível de rua. Utilizaremos os termos implementador e burocrata em

nível de rua referenciando os servidores públicos que atuam face a face com os usuários que acessam o serviço público.

A implementação é a transformação das intenções da política pública em resultados concretos entregues ao cidadão (Ferreira; Medeiros, 2021). A fase da implementação é considerada uma fase complexa para alguns analistas das políticas públicas, mas de suma importância, que precisa ser entendida de forma mais dinâmica e interativa. É de intensa negociação, em que se vê a real potencialidade de uma política, quem são os atores que a apoiam, o que cada um dos grupos disputa e seus interesses (Baptista; Rezende, 2011).

O enfoque da implementação ocorre a partir dos anos 1970, refere-se ao processo de decisão em centros mais ou menos autárquicos de decisão. O processo de políticas não era gerado por questões isoladas entre si e de outros atores sociais, o que torna central o estudo tanto da coordenação entre eles, quanto dos diferentes padrões de atores presentes em cada situação específica (Marques, 2017). Pode ser considerado um momento de crescente atenção sobre a efetividade das políticas públicas, justificando uma preocupação com a inovação do processo, questionando por que as políticas públicas falham, olhando para a implementação (Lotta, 2010).

No contexto de “um novo olhar” para a implementação, o surgimento dos estudos da burocracia de nível de rua tem forte ligação com a crescente preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas na década de 1970 nos Estados Unidos (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018). O burocrata em nível de rua coloca a discricionariedade como uma questão que precisa ser considerada para pensar a autonomia no processo de implementação (Lotta, 2010). A discricionariedade é a interpretação da lei, sendo considerada uma prerrogativa dada como certa ao operador da política, o que sustenta a afirmação de que esse grupo de atores da política detém grande poder sobre o que deve ou não ser realizado (Lipsky, 2019).

A natureza do Estado é um olhar sobre a natureza da burocracia (Ham; Hill, 1993). Max Weber, o primeiro teórico a trabalhar com o tema da burocracia, na década de 1940, divide-a em autoridade carismática e tradicional. Com a sociedade industrial moderna e, conseqüentemente, o desenvolvimento do sistema de administração do Estado, Weber aponta o surgimento de um novo autoritarismo, ligado à racionalidade-legal.

Essa autoridade se constitui-se sobre a crença na legalidade de padrões de regras normativas e na manutenção de um sistema de burocracias baseado em leis e regras. A burocratização, portanto, é vista como consequência do desenvolvimento de uma economia complexa e do sistema político (Lotta, 2012, p. 40).

Na teoria Weberiana, o grupo político, que possui representatividade democrática para a tomada de decisão, o burocrata é compreendido como um executor de serviços, sem emoções ou julgamentos. Assim sendo, é um fiel cumpridor das regras, garantindo o cumprimento hierárquico de suas atribuições. O burocrata deve fidelidade a quem o manda, sem espaço para o exercício da discricionariedade. Porém, com a modernização do papel do Estado, ocorrem questionamentos nessa divisão entre burocratas e políticos, começando a aparecer novas percepções de outros arranjos, funções. Nesse contexto, os burocratas vão assumindo outras dimensões de análise, com dificuldade de separação entre questões de ordem técnica e política (Lotta, 2012).

Esses implementadores são considerados burocratas, conforme estudos realizados por Michael Lipsky em 1980, que se dedica ao tema dos burocratas em nível de rua, colocando a literatura da discricionariedade e da implementação de políticas públicas, até então estudadas de forma isoladas, dialogando entre si (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018). O estudo sobre implementação dá espaço para buscar compreender quem são os implementadores das políticas públicas. Esse olhar para a implementação apresenta os burocratas em nível de rua que são considerados os funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos.

A burocracia em nível de rua rompe com o paradigma da teoria weberiana sobre a burocracia. A partir de então, os burocratas passaram a ocupar outro espaço não apenas de cumprir as ordens, seguir a regra e manter a hierarquia, mas de implementadores de políticas públicas. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública. Sendo assim, eles são a interface mais visível do Estado, visto que são eles que materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o governo. É por isso que Lipsky (2019) denomina-os como *policymakers* (fazedores de políticas públicas) em contraposição aos executores de políticas públicas.

Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e os outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores em saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviço dentro deles. As pessoas que trabalham nestes postos tendem a ter muito em comum por elas experimentam analiticamente, semelhantes condições de trabalho (Lipsky, 2019, p. 37-38).

O comportamento do burocrata de nível de rua é pautado por fatores pessoais, profissionais, gerenciais e políticos. Os burocratas possuem um papel estratégico na implementação das políticas públicas, pois são o núcleo operacional do Estado, com isso, são responsáveis por garantir a cidadania, pois eles fazem a intermediação, a relação

constitucional entre cidadãos e o Estado (Ferreira; Medeiros, 2021). O conceito de burocrata em nível de rua diz respeito ao corpo de funcionários que atua dentro do Estado, dando concretude às políticas públicas (Lotta; Santiago, 2017).

Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, são focos de controvérsia política, pois eles são funcionários públicos que respondem burocraticamente pela norma estabelecida para a prestação de serviço e estão na linha de frente no atendimento, identificando as lacunas existentes. Burocracia implica um conjunto de regras e estrutura de autoridade; “nível de rua” implica uma distância do centro, onde, presumivelmente, a autoridade reside. As pessoas chegam aos burocratas de rua como indivíduos únicos, portadores de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. No entanto, quando encontram os burocratas de rua, que são a personificação do Estado, transformam-se em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Passam a ser tratados, portanto, de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados (Lipsky, 2019).

O burocrata de nível de rua possui alto uso de discricionariedade, o que determina o funcionamento de seu trabalho. Com isso, precisa classificar e categorizar usuário, a partir de situações complexas trazidas por ele, sendo que os burocratas em nível de rua precisam transformar demandas individualizadas em categorias previamente existentes nas políticas. Essa categorização tem, como consequência, a alocação dos indivíduos a agrupamentos de clientes em políticas que recebem tratamentos específicos dependendo da categoria. Consequentemente, ocorre a distribuição de recursos, que são escassos, de modo que os burocratas precisam decidir (exercendo discricionariedade) quem deve receber o quê. Os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade, determinando quem deverá ser tratado quando e de que forma. Contudo, essas determinações não são automáticas ou neutras, já que as situações reais encontradas pelos burocratas são muito mais complexas do que aquelas previstas pelas normas e regulamentos. A tarefa central dos burocratas de nível de rua é ensinar aos cidadãos o papel de ser cliente/usuário do Estado. Cabe-lhes ensinar procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência e respeito esperados, penalidades possíveis. Cabe-lhes ensinar ao cidadão o que é possível (ou não) ser esperado do Estado, como tratar os burocratas e como conseguir adquirir informações no sistema (Lipsky, 2010).

Tornam-se, portanto, o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos (Lotta, 2012). O aspecto mais relevante para compreender-se o papel do burocrata de nível de rua no processo de implementação, talvez, seja seu poder discricionário (Ferreira; Medeiros, 2021).

O desafio central de um burocrata na linha de frente do serviço público é duplo. Por um lado, ele precisa traduzir uma demanda singular (isto é, a vida ativa de um demandante) em categorias jurídicas, administrativas e financeiro-contábeis. Por outro lado, precisa obter o consentimento do demandante sobre a operação anterior, dissolvendo a tensão entre os discursos de cada parte, reduzindo as incertezas sobre o processo e evitando recursos exteriores à interação (i.e. revisões por superiores ou a judicialização do processo). Por isso, o que emerge, de fato, é um processo de coprodução, por meio do qual funcionários e usuários precisam entrar em acordo e estabelecer uma definição comum sobre a situação, transformando discursos civis, pessoais e específicos em categorias jurídico-administrativas-contábeis padronizadas (Pires, 2017, p. 10).

Compreender a influência dos burocratas no processo de implementação é central, para entender as ações colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas. Na medida que as pessoas possam experimentar essas burocracias como indivíduos, escolas, delegacia ou clínicas de bairros são lugares onde as políticas públicas para indivíduos são organizadas coletivamente (Lotta, 2012).

A decisão dos burocratas de nível de rua tende a ser redistributiva, bem como alocativas. Na medida que determinam a elegibilidade dos usuários com relação aos benefícios, eles intensificam as reivindicações por bem e serviços governamentais. As custas dos contribuintes em geral e daqueles cujo os benefícios são negados. Aumentando ou diminuindo a disponibilidade de benefícios à população de baixa renda, eles implicitamente regulam o nível de redistribuição que será pago pelos setores mais abastados (Lipsky, 2019, p. 47-48).

Algumas lacunas encontradas quando olhamos para a implementação, com foco na burocracia de rua, têm como questão central da literatura o governo e não outras entidades ou setores que afetam direta ou indiretamente a implementação. Deixando de lado esse contexto, fatores ambientais existem e podem influenciar a tomada de decisão nos processos de implementação (Lotta, 2012).

Os clientes tendem a experimentar suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Já os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como solicitações agregadas, padronizadas e categorizadas dentro das possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar (Lotta, 2012, p. 5).

A autonomia de decisão que os implementadores possuem no momento da implementação tem grande impacto nas políticas públicas. (Lotta, 2012). Muitas vezes, as políticas públicas são generalistas, sendo que, nessas situações, o burocrata tem espaço para agir, podendo influenciar o resultado. Na medida em que as decisões são vagas e conflituosas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante as situações (Lotta, 2012).

Contudo, a pesquisa analisa a implementação de ações públicas, pois não há políticas públicas para os imigrantes. A própria lei dos imigrantes, que é um instrumento importante para amparar as questões legais, não tem uma regulamentação para que os estados e municípios tenham para implementar políticas públicas para os imigrantes. A implementação de ações públicas fez-se por processos complexos, que envolvem pessoas, vontade, conhecimento, desconhecimento, poder, recurso, entre outros. Mas não há nada pronto, as demandas vão surgindo e a sociedade e as instituições vão buscando soluções, sendo que, nesse processo, os burocratas de nível de rua podem desempenhar um papel importante, graças a sua discricionariedade que vamos discutir a seguir.

4.3 DISCRICIONARIEDADE

A discricionariedade é um conceito central para estudar a implementação das políticas públicas que tem, como pressuposto, a ideia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas.

Há dois elementos centrais nas discussões sobre discricionariedade. O primeiro é a ideia de discricionariedade enquanto espaço para ação. Ela diz respeito à liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. A discricionariedade, neste sentido, precisa ser analisada a partir da estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores. Todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade. É aí que entra uma segunda definição da ideia de discricionariedade: discricionariedade enquanto ação. A questão aqui é como os indivíduos exercem a discricionariedade que lhes é delegada – que comportamentos desempenham e o que os influencia (Lotta; Santiago, 2017). A discricionariedade pode influenciar o comportamento de entrega de serviços desse implementador no processo de implementação (Ferreira; Medeiros, 2021).

A discricionariedade é uma questão importante nos burocratas de nível de rua, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação, contribuindo para a implementação das políticas públicas, por meio da sua autonomia para a implementação. A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos

(estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições (Lipsky, 2019).

O implementador presta um serviço que é fornecido às pessoas, mesmo ocorrendo uma relação humana de nível de rua, esse processo acontece por meio de burocracia, com regras e estruturas de autoridade (Lipsky, 2019).

Os implementadores têm grande poder sobre a vida das pessoas, porque podem aumentar a disponibilidade de benefícios de uma política para a população, especialmente, mais pobre, carente de informações, podendo mudar a vida dessas pessoas por meio de decisões e ações (Lipsky, 2019).

A discricionariedade é a interpretação da lei, é importante ressaltar que a quantidade e a qualidade dos serviços públicos dependem do poder discricionário do burocrata de nível de rua. Esses profissionais são responsáveis pela interpretação das políticas públicas, precisam ir além dos objetivos estabelecidos na fase de formulação, porque os formuladores, muitas vezes, não sabem o que querem das políticas e o resultado são políticas com objetivos vagos, sem conhecer a realidade do usuário (Oliveira, 2012). Os burocratas podem deparar-se com situações em que as regras são ambíguas. Neste sentido, é necessário a interpretação para a tomada de decisão, mesmo diante da ambiguidade (Antezana, 2013). Nesse contexto, cabe ao burocrata a decisão sobre a maneira mais adequada para implementar a política, a partir das suas interpretações, assim sendo, podemos dizer que decisões e ações constroem e moldam as políticas (Oliveira, 2012).

O relacionamento entre o implementador e o usuário pode gerar uma relação de confiança, quando o implementador presta o seu serviço personalizado, entendendo a particularidade do usuário (Tendler, 1998). Também o envolvimento da comunidade na produção de políticas públicas pode evitar a implementação desconectada da realidade dos principais interessados (Ferreira; Medeiros, 2019).

Cotidianamente, os burocratas precisam lidar com processos de tomada de decisão para situações sobre as quais eles não possuem informações, não sabem como agir, não receberam instruções nem encontraram, nas normas ou legislações, quais os procedimentos corretos. Essas soluções, na prática, conformam o que a política, de fato, é: a somatória das pequenas decisões tomadas pelos vários burocratas envolvidos na implementação. É por isso que afirmamos que são os burocratas de nível de rua que, na verdade, fazem as políticas públicas na prática. A discricionariedade não é, por natureza, boa ou má. Mas ela pode ter efeitos positivos ou negativos, tanto para as políticas públicas quanto para os usuários. Como

as pesquisas mostram, o exercício da discricionariedade pode ser inclusivo ou excludente (Lotta, 2017).

4.4 AÇÃO PÚBLICA E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Nesta seção, iremos trabalhar sobre ação pública, esclarecendo que a ação pública é conceituada aqui como ação organizada pelo Estado respondendo às demandas da sociedade civil, ainda não atendidas por meio de políticas públicas regulamentadas. A ação pública tem uma forte ação dos burocratas de nível de rua, pois eles buscam implementar as ações por meio da discricionariedade que existe, porém, essas ações estão ligadas ao burocrata em nível de rua. No entanto, na maioria das vezes, quando o burocrata sai do seu local de trabalho, a ação sai junto. Contudo, a ação pública pode ser compreendida como um arranjo institucional entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, por ainda não existir uma política pública sobre determinados temas, mas a ação social pode gerar uma política pública, pois a ação pública mobiliza a sociedade quando há um problema social.

A ação pública começa a ser analisada na França por volta do ano 2000, com um olhar sobre o limite do Estado nas políticas públicas.

Na França, assiste-se, dessa forma, a uma evolução da análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública, correspondente à transição de uma concepção em termos de produção estatal de políticas públicas para uma concepção em termos de construção coletiva da ação pública, focada na compreensão das interações entre os diferentes atores (Hassenteufel; Osmany, 2020, p. 22).

Uma das principais contribuições da sociologia da ação pública tem sido a de nos levar a pensar a produção cotidiana de políticas públicas como um conjunto de processos de ação coletiva (Lascoumes; Le Galès, 2007). A ação pública afasta-se de uma ideia de singularidade do Estado, passa a compreendê-lo como um espaço em que ocorrem interações entre diferentes agentes e não como um ator unitário. Ademais, reforça a percepção da importância dos papéis distintos e ações desempenhados por esses diversos atores na produção cotidiana da política pública contra um fetichismo dos momentos decisórios e dos processos de formulação, assim como se distancia do voluntarismo político típico de análises da escolha racional, da escolha pública e dos estudos de lideranças no campo da administração. Contudo, a ideia de ação pública enfatiza também a percepção de que as políticas públicas são produzidas em virtude de interações contínuas e cotidianas entre atores estatais (políticos, burocratas etc.) e não estatais (organizações da sociedade civil, cidadãos etc.) (Pires, 2017).

Sociologia da Ação Pública é entendida, neste aspecto, como sendo uma ciência aplicada que não se reduz a descrever processos e práticas, mas procura construir novos sentidos, buscando a superação dos problemas públicos ao incidir de maneira mais efetiva na governança social (Silva, 2018).

A ideia da ação pública permeia a questão intersetorial, que precisa ser produzida. Ela busca, na produção da intersectorialidade, a mobilização dos diversos atores da sociedade civil para superar problemas cotidianos e organizados entre eles na produção contínua de um programa, projeto ou ação governamental. Trata, pois, de problemas complexos, com várias possibilidades de resposta governamental a esses problemas. Além disso, sugere que a produção da intersectorialidade seja pensada além das estruturas administrativo-burocráticas formais do Estado, nem as decisões de lideranças que ocupam postos de direção nessas estruturas (Pires, 2017).

A Ação Pública pode ser considerada um novo paradigma, pois é tida como um novo modo de lidar com os problemas sociais entendidos como de caráter público e que são objeto do que, tradicionalmente, chama-se de Políticas Públicas, porém sem tomar a legitimidade de uma política pública (Silva, 2018). A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator (Lascoumes; Le Galès, 2007).

A sociologia da ação pública interessa-se pelas relações entre os atores sociais, políticos e econômicos (privilegiando a especificação dos múltiplos agentes estatais), pelos conflitos entre eles e pelos instrumentos e tecnologias que organizam essas relações. Trata-se de uma abordagem que envolve estudos sobre as ações e interações desses atores, os sentidos que eles atribuem a essas relações (e uns aos outros), assim como as instituições, normas e representações coletivas que disciplinam o conjunto dessas interações. Assim, a política pública é tratada como um conjunto de formas de regulação social e política, como um espaço de negociação envolvendo uma diversidade de atores públicos e privados, valorizando os processos de implementação e produção cotidiana dos bens e serviços públicos (Muller, 2005; Hassenteufel, 2008; Lascoumes; Le Galès, 2007).

A ideia da ação pública parte de uma demanda social, muitas vezes, complexa e que não encontra uma política pública específica que ampare essa situação. A ação pública ganha outros contornos e passa a ser um meio em um processo maior e mais complexo de compreensão da realidade social e política (Silva, 2018). Ela encontra-se ligada às relações de governança, pois engloba distintos atores da sociedade civil, em que ocorre uma articulação entre Estado e sociedade civil organizada, que buscam uma interação para superar o problema

e interação, reconfigurando as relações de poder. Existe a centralidade persistente do Estado na solução dos problemas públicos e, por outro lado, a presença crescente de diferentes grupos de pressão existentes na sociedade civil.

Na ótica da ação pública, o Estado não só perde poder, mas este passa a ser compartilhado com os atores imbricados dos problemas públicos a serem superados. Verifica-se que a ação pública é uma forma de compreensão de dinâmicas sociais até então cindidas e que passam a ser integradas: passa-se de um olhar binário – Estado e sociedade –, para um olhar integrativo e multidimensional – Estado-Sociedade (Silva, 2018, p. 196).

A ação pública amplia a visão pluralista de atores e força o reconhecimento de que, sem eles, os problemas públicos são reduzidos aos limites das capacidades estatais, quando, na realidade, são maiores e mais complexos, necessitando da força resultante da convergência de atores entre os quais o Estado/governo. Sem essa nova força, nem se pode perceber a extensão dos problemas em tela e nem se pode produzir as adequadas soluções para seu equacionamento. A centralidade persistente do Estado na solução dos problemas públicos e, por outro lado, a presença crescente dos diferentes grupos de pressão existentes na sociedade.

A ação pública caracteriza-se por acomodação, um intrincado aleatório de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência. O Estado parece perder seu monopólio, pois está menos no centro dos processos políticos, de regulação dos conflitos (Lascoumes; Le Galès, 2007).

A ideia de ação pública vem enfatizar, sobretudo, a produção da intersetorialidade, como algo que requer essencialmente a mobilização dos diversos atores relevantes, o estímulo e a sustentação das interações cotidianas e organizadas entre eles na produção contínua de um programa, projeto ou ação governamental (Pires, 2017).

Em consonância com a percepção desses desafios, algumas avaliações já revelaram que a operacionalização da intersetorialidade no Brasil (pelo menos, no que diz respeito ao Governo Federal) ainda está bem aquém das potencialidades anunciadas (Pires, 2017).

Inicialmente, queremos trazer quais os elementos que fazem parte da ação pública. A instrumentalização pode ser definida como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários (Lascoumes; Le Galès, 2007).

A instrumentação da ação pública pode ser compreendida como o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. (Lascoumes; Le Galès, 2007). Ela é definida como um conjunto mais ou menos coordenado de regras e

procedimentos que regem as interações e os comportamentos dos atores e organizações (North, 1990).

Os instrumentos são o “[...] método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (Salamon, 2002, p. 52). A noção de instrumento de ação pública permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam, antes de tudo, pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas (Lascoumes; Le Galès, 2007).

As abordagens por instrumentos contribuem para o debate sobre “a ação pública”, no que tange à mudança nas políticas públicas, ao papel do Estado e aos meios de ação coletiva, as abordagens a partir dos instrumentos possibilitam considerar a ação pública a partir da perspectiva dos instrumentos que estruturam as políticas públicas. Os instrumentos contribuem para a análise das recomposições da política e do exercício do poder nas sociedades contemporâneas (Halpern; Lascoumes; Galès, 2021).

As abordagens pelos instrumentos da ação pública trazem uma perspectiva neoinstitucionalista, pois a política é analisada a partir das instituições e organizações, das atividades dos governos e, em particular, das políticas públicas e suas modalidades de implementação, dos instrumentos, dos orçamentos, das formas de fazer, das normas e dos padrões. As abordagens a partir dos instrumentos colocaram os instrumentos e a questão da escolha e das modalidades de combinação dos instrumentos de ação pública no centro da análise (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

A escolha dos instrumentos e os seus efeitos a médio e longo prazo explicam as mudanças observadas na ação pública e a capacidade de uma determinada autoridade política para orientar a ação pública. Ao considerar os instrumentos como uma forma de materialização da relação entre governantes e governados, essa abordagem analítica fornece, assim, esclarecimentos adicionais sobre a evolução dos regimes políticos. Além disso, fornece chaves para entender a capacidade (ou não) do político de organizar atividades e grupos em diferentes escalas, inclusive fora da estrutura do Estado (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Entretanto, a inovação da abordagem está na clareza demonstrada por Lascoumes e Le Galès (2007) de que as políticas públicas não se restringem ao enfrentamento circunstancial de uma questão problemática. Podemos afirmar que a ação pública é um olhar integrativo e multidimensional - Estado-Sociedade. Afinal, não se reduz a descrever processos e práticas, mas procura construir novos sentidos em troca da superação dos problemas públicos ao incidir de maneira mais efetiva na governança social (Silva, 2018).

A instrumentação da ação pública é, portanto, um meio de orientar as relações entre sociedade política (*via* executivo-administrativo) e a sociedade civil (*via* sujeitos administrados) por intermediários, dispositivos que misturam componentes técnicos (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo) (Lascoumes; Le Galès, 2007).

A ideia de ação pública defendida pelos autores parte originalmente da ideia de política pública. Esta, por sua vez, altera-se e ganha outros contornos, passando a ser um meio em um processo maior e mais complexo de compreensão da realidade social e política. O lugar das políticas públicas na ação pública está estreitamente associado ao de governança, pois são instrumentos de promoção de mudança social (Silva, 2018).

A emergência de um instrumento pode expressar a materialização da implementação ou uma mudança na trajetória da política pública, seja em seu objetivo, seja em sua estrutura cognitiva e normativa, seja em seus resultados (Jaccoud, 2020).

Os instrumentos podem ser definidos como dispositivos e técnicas que organizam a ação do Estado junto a organizações e agentes públicos, bem como a atores sociais, tendo em vista os objetivos específicos e a operacionalização da política pública (Jaccoud, 2020).

Quanto mais a ação pública define-se por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos serão levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outros.

A ação pública é fundamentalmente concebida em um sentido pragmático, isto é, como um procedimento político-técnico de resolução de problemas por meio de instrumentos (Lascoumes; Le Galès, 2007).

Essa definição de instrumentos é parte de uma perspectiva sociológica, mais precisamente, os instrumentos constituem um tipo particular de instituição, no sentido neoinstitucionalista, nas suas dimensões mais informais, simbólicas e cognitivas. As instituições proporcionam um quadro estável de expectativas que reduz a incerteza e estrutura a ação coletiva (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Em uma perspectiva amplamente inspirada na sociologia das organizações, o Estado é aqui entendido como um conjunto de atores individuais e coletivos e é compreendido por meio das suas práticas, figuras e usos concretos. É abordado por meio da análise das configurações e interações entre atores locais e nacionais, centrais e periféricos, ou mesmo públicos e privados (Payre, Pollet, 2021).

5 AÇÕES PÚBLICAS PARA IMIGRANTES HAITIANOS EM CHAPECÓ

Esta pesquisa teve como objetivo compreender e explicitar como se constroem as ações públicas em relação aos imigrantes entre as diferentes instituições no município de Chapecó - SC, que se localiza no oeste de Santa Catarina, tendo uma área territorial de 624,846km², uma população estimada em 227.587 pessoas (IBGE, 2021), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,790 (IBGE, 2010). O município é considerado um importante centro industrial e financeiro da região, com destaque para exportação de produtos alimentícios e pela produção pecuária.

Mapa 3 – Localização da cidade de Chapecó-SC



Fonte: Wikipedia (2023).

De acordo com dados levantados por Luís Felipe Aires Magalhães (2017), a cidade de Chapecó é aquela que mais incluiu haitianos no mercado formal de trabalho, à frente de algumas das principais capitais do Brasil, que têm recebido imigrantes haitianos. Segundo a Polícia Federal, eram aproximadamente 10 mil haitianos que viviam em Chapecó no ano de 2022, mas há dificuldade de ter o número preciso.

Com a chegada e a instalação dos imigrantes haitianos em Chapecó, motivada pela relação do trabalho, surgem demandas que dizem respeito a questões básicas do dia a dia desses sujeitos. Essas demandas ocorrem, porque a cidade não está preparada para os imigrantes, não há uma organização com políticas públicas, se identificando que o Estado, a

sociedade civil e o mercado têm dificuldade de responder as tais demandas. Neste sentido, explicita-se o desconhecimento da existência de qualquer política pública efetiva para atender os migrantes (Zeni; Fillippim, 2014).

É preciso considerar que a primeira leva de imigrantes haitianos não chegou ao oeste catarinense de forma espontânea. Houve um movimento empreendido por empresários locais de ir buscá-los no Acre, em razão da falta de braços na região oeste catarinense. Os empresários arcaram com os custos da viagem do Acre para Chapecó e com subsídios para alojamento desses trabalhadores, como forma de estímulo para a permanência na cidade. Embora a maior concentração de trabalhadores imigrantes esteja, atualmente, nas agroindústrias locais e na construção civil, se dermos uma volta pelos estabelecimentos comerciais do centro da cidade de Chapecó, encontramos trabalhadores haitianos, atuando em supermercados e padarias (Soares; Andreola, 2017).

Encontramos o estudo das pesquisadoras Leonel Piovezana e Sandra Avila Farias Bordignon (2015), as quais descobriram em entrevista que o empresário da Fibratec deslocou-se para a cidade de Brasileia - AC para contratar os haitianos. Assim sendo, em 2011, chegaram 24 haitianos para trabalhar na Empresa Fibratec, que é a segunda empresa no país a contratar haitianos. Foi numa conversa de amigos que o empresário ficou sabendo dessa mão de obra disponível na cidade de Brasília - AC e passou a investir para trazê-los até a região. Os empresários da região, em contato com outros de estados diferentes, seguiram o mesmo exemplo. Os haitianos formam um contingente populacional, exercendo a mão de obra necessária para suprir a lacuna laboral existente nessas empresas. Sobram vagas, conforme mencionam os empresários em seus depoimentos, registrando que é um tipo de trabalho que os brasileiros não querem mais executar, por vários motivos, dentre eles: aumento da escolaridade, capacitação qualificada na região e diminuição no número de filhos nas famílias da região. Por isso, a maioria dos imigrantes que mora e trabalha em Chapecó está inserida na agroindústria e na construção civil. As pesquisadoras destacam que os imigrantes vieram para o Oeste de Santa Catarina atraídos pelo trabalho, voltados, principalmente, para os frigoríficos e agroindústrias, responsáveis pelo maior movimento da economia regional. Os haitianos apresentam-se como uma mão de obra necessária para suprir a demanda existente nas empresas. O mercado tem uma função de atração desses imigrantes, conseqüentemente, surgem problemas que o mercado não consegue dar conta, gerando a sensibilização da sociedade civil.

Haitianos tiveram certa tutela pública no sentido de auxiliar sua distribuição geográfica pelo país em razão de acordos entre governadores, entre setor público e empresas, instituições mediadoras, em geral, religiosas. Houve, nesse sentido,

principalmente entre 2010 a 2016, uma intensa busca pela interiorização de imigrantes haitianos pelo país, acordos de garantias de trabalho para um grupo significativo. [...] empresas indo buscar imigrantes em cidades de fronteira entre a Bolívia e o Acre (Tedesco, 2022, p. 194).

Sandra de Avila Bordignon (2016), em sua dissertação de mestrado sobre a inserção dos imigrantes haitianos nos contextos educativos escolares e não-escolares, caracterizou a presença haitiana no oeste catarinense por meio de três movimentos. O momento inaugural da presença haitiana na região oeste seria resultado da demanda das empresas frigoríficas e agroindústrias que patrocinaram a vinda dos primeiros haitianos para a região. Essa presença seria hegemonicamente masculina. O segundo movimento seria caracterizado pela vinda de mulheres haitianas e um terceiro movimento marcado pela vinda dos filhos dos imigrantes haitianos. No contexto geral, não têm sido raros os casos de conflitos envolvendo brasileiros e haitianos, com características xenofóbicas e racistas.

Quando os imigrantes haitianos chegaram a Chapecó, a gestão municipal tinha como prefeito João Rodrigues do Partido Democratas (DEM) e a gestão seguinte foi de José Caramorido Partido Social Democrático (PSD). Foi identificada uma das primeiras demandas que é a comunicação e a capacitação para trabalhos diferentes daqueles que realizavam em seu país de origem. O domínio da língua portuguesa ainda é uma barreira para muitos haitianos que residem em Chapecó e região. Em uma pesquisa piloto, sua interface com outros autores identificou que a dificuldade com a língua portuguesa é um problema central, sendo que isso limita a comunicação, bem como atinge diretamente a relação de trabalho, pois alguns acabam não conseguindo trabalhar por não dominarem a língua. Esta é uma das questões que começou a mobilizar a sociedade civil em Chapecó, estabelecendo curso para os imigrantes, inicialmente, pela pastoral do migrante, mas, como o número de interessados pelo curso aumentava, foi preciso ampliar cada vez mais as turmas, necessitando de mais voluntários e locais para realizar as aulas.

O aumento do número de imigrantes nas cidades ocorreu pelo vínculo entre amigos e parentes que dão referências positivas do lugar, incentivando a migrar para o local, neste caso, Chapecó - SC. É possível identificar que se construiu uma rede de relações sociais, vinculada pelo trabalho, em que o imigrante insere-se com garantia de emprego, hospedagem, entre outros. As redes sociais são o mecanismo usado para a difusão da informação (Piovezana; Bordignon, 2015).

Uma barreira importante a ser referida no contato com os imigrantes haitianos e a população local no município de Chapecó está diretamente relacionada à variável de ordem étnica e racial uma vez que a região do oeste de Santa Catarina caracteriza-se pela

homogeneidade etnorracial, sendo que predominam populações de ascendência europeia. Ainda que seja possível identificar populações indígenas e populações caboclas, cabe registrar que populações negras em grande quantidade como é o caso dos imigrantes haitianos, inegavelmente, redimensionam culturalmente o espaço sociocultural.

O mito fundador do oeste catarinense tem, como protagonista, o imigrante de origem europeia, imaginário que encontra correspondência nos dados censitários do IBGE. De acordo com os dados do perfil de cor do censo do IBGE de 2010 para a cidade de Chapecó: 76,6% da população é branca; 19,2% parda; 2,6% preta; 0,7%, indígena e 0,5% amarela (Soares; Andreola, 2017).

O estado de Santa Catarina é o estado brasileiro com maior percentual de população identificada como branca, 84% de sua população, segundo dados do censo do IBGE de 2010. Conforme Leite (1996), isso faz com que ele e a região sul, de maneira mais ampla, sejam vistos como uma “Europa incrustada no Brasil” e como “[...] lócus do projeto imigrantista implantado desde meados do século XIX” (Soares; Andreola, 2017, p. 84).

Ana Paula Risson (2016), em seu estudo, analisa a atenção à saúde no município de Chapecó - SC em relação aos imigrantes haitianos e identifica que eles têm o primeiro contato com a Unidade Básica de Saúde (UBS) do município para realizarem as vacinas necessárias como exigência das empresas contratantes. Essa situação gera uma tensão entre as empresas e UBS, uma vez que os profissionais relatam que as empresas trazem os imigrantes e não explicam como é o funcionamento da cidade, referindo, pois, falta colaboração das empresas. Elas atraem os imigrantes haitianos para a cidade de Chapecó e são as “geradoras de demanda” no Sistema Único de Saúde (SUS), mas não há diálogo entre elas e as UBS (Risson, 2016). Há, então, a constatação de limites na efetivação da intersetorialidade. Assim, as empresas contratantes de haitianos, numa primeira análise, estariam sem relação direta com as UBS.

Nos próximos parágrafos, serão avaliados os desafios apresentados pelo setor público, de modo especial, nos municípios. Esses desafios são expressos em seus relatórios e apareceram nos estudos realizados.

O desafio é pensar em estratégias de proximidade entre os serviços de saúde do SUS e as empresas contratantes. Estreitar tal relação significa compreender o imigrante não apenas como força de trabalho, mas como um ser humano (Risson, 2016). As principais empresas empregadoras de haitianos possuem o “setor” de saúde do trabalhador (especialmente, para realizar exames admissionais, periódicos e demissionais) e este, por ser da mesma área de atuação, poderia ter relação direta com o SUS. Agir dessa maneira “macro” significa acreditar

que integralidade em saúde não ocorre em apenas um espaço, setor e serviço, mas na articulação destes. É necessário ressaltar que a integralidade em saúde é efetivada com práticas voltadas para uma compreensão global dos sujeitos, ou seja, para além de sua doença ou da demanda que apresentou. Cuidar de forma integral necessita do envolvimento de diversos atores e serviços que perpassam a vida dos sujeitos, exigindo esforço dobrado, pois se torna indispensável abandonar as próprias especificidades das funções dos trabalhadores da saúde (Risson, 2016).

Com o processo migratório do país, conseqüentemente, os municípios têm, cada vez mais, desafios para lidar com a demanda que é apresentada. É importante destacar que, antes, a concentração de pessoas refugiadas e migrantes estava localizada, sobretudo, em metrópoles, cidades fronteiriças ou em cidades de grande atratividade, mas, atualmente, é possível dizer que cidades de todos os portes e de todas as regiões do país convivem com a temática. Imigrantes em cidades menores é o novo cenário que surge em vários locais do país. Essa situação requer dos municípios esforços pela garantia de acesso a direitos básicos a novos desenhos nas estruturas dos serviços públicos ofertados à população migrante (I Relatório..., 2022).

De modo geral, para Souto (2017), a problemática abordada em torno da grande entrada de imigrantes no Brasil e a falta de estruturação do país, principalmente, em relação aos haitianos é de suma importância, pois apresenta a necessidade de reflexão de toda a sociedade brasileira ante a deficiência das políticas públicas tanto em relação aos nacionais quanto diante da postura de ente internacional ocupada pelo Brasil.

Os municípios são os primeiros a serem exigidos a lidar com os desafios impostos pela chegada dos imigrantes. Alguns municípios apresentam respostas mais rápidas devido ao protagonismo das instituições. Esse protagonismo ocorre pela sociedade civil, juntamente com as instituições religiosas, que oferecem serviços de referência no atendimento à população imigrante (I Relatório..., 2022).

A disparidade quanto às capacidades financeiras dos pequenos municípios, a deficiência de recursos humanos e a estrutura física para gerir as políticas sociais são também consideradas obstáculo para a consolidação da descentralização no país (Cavalcante, 2011). A disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com pouca capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios “[...] A pouca capacidade tributária dos municípios brasileiros é ainda maior do ponto de vista comparado, além da máquina administrativa na maioria dos casos precária” (Abrucio, 2006, p. 97).

Muito embora a prerrogativa da gestão migratória seja de incumbência federal e ainda que tal, como outras políticas de direitos humanos no país, não haja definição de competências de cada ente federativo, os governos locais têm sido indispensáveis na resposta às demandas de pessoas refugiadas e migrantes. Os avanços institucionais locais são um marcador desse protagonismo. Iniciativas de todas as envergaduras vão surgindo no país e abrangem desde esforços pela garantia de acesso a direitos básicos a novos desenhos nas estruturas dos serviços públicos. A sociedade civil tem, desde o início, se destacado, oferecendo apoio e acolhimento onde a ação estatal ainda não despontou ou, em outros casos, concomitante e complementarmente à ação protagonizada por governos locais (I Relatório..., 2022).

De fato, a estratégia de adesão dos municípios é um aspecto necessário para o sucesso da descentralização; todavia, as experiências das políticas sociais no Brasil comprovam que ele não é suficiente. Embora a qualidade da implementação da política dependa dos incentivos e do controle aos quais os governos locais são submetidos, não existe obrigatoriedade por parte destes últimos na provisão de serviços em patamares equitativos e eficientes, tendo em vista a autonomia que os municípios gozam. O que envolve outra questão: quais são os condicionantes do desempenho local? Em outras palavras, dentro de uma estratégia de descentralização única que vise maximizar o impacto de fatores apoiadores e ao mesmo tempo minimizar custos, o que pode explicar a variação nos resultados entre governos subnacionais? (Cavalcante, 2011, p. 1782).

O aumento do fluxo de imigrantes no país fez com que, cada vez mais, municípios precisassem conviver com essa temática e colocou na pauta de discussão para apresentar soluções a questões básicas que essa população necessita sejam resolvidas, pois eles não são apenas mão de obra para os municípios, eles demandam outros serviços para viverem de forma integrada na sociedade.

Contudo, os governos municipais precisam dar resposta às demandas de imigrantes. Com isso, os avanços institucionais locais podem ser considerados um marco desse protagonismo. Além da imigração no Brasil ser expressiva a partir de 2010, conforme já descrito neste trabalho, até então os imigrantes historicamente concentravam-se nas metrópoles, municípios fronteiriças ou em municípios de grande atratividade como as capitais, para estabelecerem-se. Porém, com a imigração haitiana, apresenta-se um novo cenário, sendo possível dizer que municípios e todos os portes e de todas as regiões do país convivem com a temática, devido à busca dos empresários para trabalharem em suas empresas, o que acabou produzindo uma rede de contato que se estabelece, a partir de então, entre os imigrantes, como foi o caso de Chapecó.

5.1 COMO OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA IMPLEMENTARAM AS AÇÕES PÚBLICAS PARA OS IMIGRANTES HAITIANOS EM CHAPECÓ

Como visto, os imigrantes não possuem uma política pública específica nos níveis federal, estadual e municipal. Sendo assim, algumas ações públicas vão sendo construídas, no município de Chapecó - SC. Essas ações públicas são construídas e têm, como pano de fundo, os direitos humanos, sendo que os direitos mínimos são resguardados em tratados internacionais dos direitos humanos e garantem a implementação de ações, assim como a Constituição Federal brasileira passou a garantir a todos, brasileiros e imigrantes, residentes no Brasil, direitos iguais em todos os âmbitos de suas necessidades. Em outros termos, a partir do Centro de Referência de Assistência Social (CRAs), há uma política de assistência social que é implementada. Na prática, são políticas disponibilizadas para os imigrantes e para qualquer pessoa, especialmente, para pessoas em situação de vulnerabilidade social. Além disso, os burocratas em nível de rua possuem um protagonismo para a efetivação de ações do serviço público.

Frente a falta de política específica para os imigrantes juntamente com a crescente demanda desse grupo social com o apoio e a mediação de outros atores, como: Pastoral do Migrante, Universidade, Policial Federal, algumas respostas do poder público vêm na forma de ação que podem tornar-se uma política pública.

A cada encaixe logrado, abrem-se, de maneira seletiva para determinados segmentos da sociedade civil organizada, com poder e abrangência variados, canais de acesso ao Estado que, ao mesmo tempo, constituem novas capacidades estatais, mas também novos repertórios para os próprios atores sociais – perfazendo processos de mútua constituição sócio estatal (Tavares, 2018, p. 123).

A deficiência de políticas públicas que garantam os direitos dos imigrantes fez com que os municípios criassem alternativas, ações de forma independente. Como afirmamos anteriormente, as respostas acabam surgindo a partir de demandas levantadas por instituições no município, ainda assim é possível afirmar que o caso do município de Chapecó - SC teve um protagonismo relevante. Identificamos, na pesquisa, que, a partir de 2013, ocorreu um fortalecimento de ações públicas, ainda que não haja políticas públicas propriamente ditas para os imigrantes. A seguir, descreveremos algumas ações públicas que ocorreram no município de Chapecó, com o decorrer da chegada dos imigrantes haitianos.

Como discorreremos até aqui, as ações públicas para a população imigrante do município de Chapecó estão relacionadas às demandas levantadas por órgãos públicos, sociedade civil e instituições religiosas. As empresas que foram importantes, inicialmente,

para a vinda dos imigrantes não construíram uma articulação para que esses imigrantes tivessem assistência, eles também não se comprometeram com a situação da mão de obra contratada. As ações públicas partem da sociedade civil, do Estado, mas são pouco articuladas entre essas instituições, sendo importante ressaltar que elas dão visibilidade à questão da migração em Chapecó.

Entre as ações, está o Pró-Haiti na UFFS, que iniciou a sua formulação em 2013, que já foi descrita anteriormente. Alguns eventos entre os imigrantes e a comunidade aconteceram, buscando uma maior integração social com a comunidade. O primeiro evento foi o Natal Ecumênico que aconteceu em 2013, quem organizou foram as irmãs franciscanas, no bairro Passo dos Fortes, quando conseguimos juntar um bom grupo de imigrantes.

Em setembro de 2014, foi criada a Associação dos Haitianos de Chapecó (ASHC). A ASHC tem como objetivos: promover um espaço de encontro e de apoio entre a comunidade haitiana residente na cidade, promover eventos para integrá-los à comunidade chapecoense e realizar aulas de língua portuguesa para haitianos (RISSON, 2016). O entrevistado da ACIC escreve que incentivou essa criação e chamou de entidade associativista. Para ele, era importante que a associação criasse um banco de dados para informações. Esse banco de dados facilita a contratação de mão de obra pelas empresas, pois, ao olhar esse banco de dados, o empresário pode saber qual a especialidade do imigrante, se ele tem conhecimento, se é prático, teórico, se tem diploma ou se não tem (ACIC, 2022).

A criação do Grupo de Estudos para Imigrações para a Região Oeste de Santa Catarina (GEIROSC) iniciou no ano de 2014, vinculado à UFFS *Campus* Chapecó e ao Centro de Referência em Direitos Humanos Marcelino Chiarello da UFFS. O GEIROSC tem como objetivo construir um espaço de reflexão, estudo da temática e desenvolver ações para os imigrantes na comunidade. O grupo tornou-se uma referência para os imigrantes pelos seus estudos e a atuação em resolver questões práticas, como a orientação documental e a organização de aulas de português. Ademais, o grupo levou as demandas dos imigrantes para outras instituições do município, bem como para a sociedade civil. O GEIROSC questiona instituições públicas, mercado e sociedade civil, gerando ações para os imigrantes (Risson *et al.*, 2015). O grupo é uma referência na comunidade municipal e regional e para os imigrantes pelo envolvimento que ele possui na resolução de problemas e pelo questionamento de problemas que precisam ser resolvidos pelas entidades.

E, em vista de sua intensa integração com a temática da imigração, o grupo tem se destacado na comunidade municipal e regional. Além disso, seu quadro de pesquisadores tem se enriquecido, com a entrada de novos integrantes, como professores e estudantes haitianos (RISSON *et al.*, 2015, p. 2).

A entrevistada da Sociedade Civil II traz a questão das demandas reprimidas que havia por parte dos imigrantes, é importante lembrar que os haitianos não procuravam a assistência social para “ajuda/auxílio”. Então, com o GEIROSC, as demandas tiveram mais evidência na sociedade. O grupo de estudo atuou na organização de algumas ações como jantares de confraternização, para os quais as empresas em que imigrantes trabalham realizaram doações, assim como participaram de eventos regionais, reuniões técnicas, audiências públicas e realizaram palestras. O grupo, igualmente, buscou trazer as demandas dos imigrantes em diferentes locais, dando visibilidade para os problemas. A entrevistada destaca que, durante sete anos, o GEIROSC fez um trabalho com os imigrantes de forma isolada, praticamente.

Ainda em 2014, a Câmara de Vereadores de Chapecó realizou uma reunião, que é considerada importante para a pesquisa, porque é o primeiro momento que as instituições se reúnem para discutir sobre o movimento migratório que estava acontecendo no município. O objetivo dessa atividade era realizar um diagnóstico inicial da situação dos imigrantes haitianos no município, buscando compreender os requisitos para entrada no país, as oportunidades, as condições de trabalho, os direitos, os deveres e a permanência no país. A reunião ocorreu na Câmara de Vereadores no dia 21/10/2014, tendo, como proponente, o vereador Diego Fernando Alves e os convidados foram instituições que trabalhavam com os imigrantes naquele momento. As instituições presentes foram Secretaria Municipal da Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Representante da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Fronteira Sul – UFFS, o Delegado da Polícia Federal, o Procurador da República, do Sistema Nacional de Emprego (SINE), imigrantes haitianos e alguns vereadores.

Segundo a Ata da reunião, o representante da Delegacia da Polícia Federal de Chapecó relatou que brasileiros e imigrantes estavam disputando o serviço prestado pela instituição devido à demanda de trabalho. Falou que existiam aproximadamente dois mil haitianos em sua circunscrição e cerca de duzentos e quinze senegaleses. Explicou o trâmite necessário para o registro dos imigrantes no país, esclarecendo que o visto só é negado se o indivíduo estivesse impedido por algum motivo de ingressar com tal pedido, pois, do contrário, obteria seu protocolo e seria iniciado o processo de concessão de refúgio, o que demorava, em média, de dois a cinco anos. Salientou que os estrangeiros residentes haviam demonstrado muito interesse em trabalhar. Lembrou que a Polícia Federal deveria acelerar o atendimento aos estrangeiros para que os residentes no estado do Acre pudessem seguir viagem (Ata, 2014).

O Ministério Público Estadual também descreveu que tem grande demanda de trabalho pelos imigrantes. Destacou que cada instituição possui suas atribuições, sendo assim, é dever do Ministério do Trabalho regularizar o vínculo trabalhista dos imigrantes com as empresas, e ao Ministério da Justiça cabe a responsabilidade pela permanência dos haitianos no país. Informou ainda que o Governo Federal ao passo que abre as portas para a chegada de refugiados, deveria dar suporte para a estadia deles, mas nem sempre ocorre isso e, infelizmente, acaba sobrando principalmente para os municípios realizarem o acolhimento (ATA, 2014). Também o representante das empresas relata que elas contratam os imigrantes, que eles são responsáveis nas atividades que desenvolvem, cumprem os horários, frisando que as horas faltantes dos trabalhadores haitianos e senegaleses são menos da metade, se comparadas aos trabalhadores brasileiros. As empresas que empregam imigrantes haitianos estão muito contentes com o trabalho dos estrangeiros e continuariam proporcionando tal oportunidade. As empresas, naquele momento, forneciam alojamentos e alimentação para os funcionários, também auxiliavam nas questões burocráticas para os que desejassem alugar casas ou apartamentos para que não fossem enganados, além de ofertarem outros auxílios. O representante das empresas salientou que, no primeiro momento, houve a busca dos imigrantes pelos empresários, mas, com o passar do tempo, a vinda dos imigrantes era espontânea, devido à comunicação que estabeleciam com os conterrâneos que já moram e trabalham em Chapecó - SC.

O representante das empresas comentou que muitos estrangeiros recebem salários superiores aos de brasileiros que trabalham há muito tempo na empresa pelo fato de serem dedicados e suprirem deficiências deixadas pelos anfitriões, portanto, acreditavam que seria praticamente impossível manter o nível de produção dos imigrantes.

Na ocasião, os representantes dos imigrantes haitianos relataram que estão no país em busca de melhores condições de vida por meio do trabalho e não como forma de obra de caridade das empresas. Em seus relatos, fica explícito o preconceito que sentem, quando dizem que se fossem europeus que estivessem diante dessa situação, eles teriam mais oportunidades e um tratamento diferenciado comparado com os negros. Por fim, destacaram a importância do trabalho dos imigrantes, a cidade ganha com a chegada dos estrangeiros, o que favorece o trabalho nas empresas e o destino de produtos para outras regiões, reconhecidas mundialmente.

Na sequência, o representante do SINE salientou que tem recebido um grande número de haitianos e senegaleses que procuram por trabalho. Muitos deles possuem grande qualificação, mas há uma dificuldade pelo fato de que as empresas, muitas vezes, não querem

contratá-los. Há certa resistência por parte de algumas empresas, que acabam perdendo a chance de contratar um profissional qualificado. Assim, muitos acabam tendo que aceitar um trabalho nos frigoríficos, mesmo que seja na área de produção, ou seja, chão de fábrica. É preciso ampliar as oportunidades, segundo o seu relato.

Na descrição apresentada, evidencia-se que, apesar do imigrante ter uma mão de obra qualificada, a resistência por parte das empresas em contratar para atividade com mais qualificação, até por que as atividades com maior qualificação também são procuradas pelos brasileiros, que não seja atividade com menor qualificação. Além disso, as atividades laborais que apresentam maior déficit de mão de obra são as atividades com menor qualificação e, por isso, a alta empregabilidade dos imigrantes nessas atividades.

Ademais, os imigrantes presentes na reunião, igualmente, relataram que algumas empresas procuram-nos para trabalhar como tradutores, parabenizando a iniciativa. Descreveram que é necessário compreender questões culturais dos haitianos, como é o caso de quem pertence a determinada religião e não pode ficar dois anos sem voltar ao seu país, reunir-se com a família, geralmente, em dezembro. Se a empresa não dá férias para ele nesse período, ele vai sair da empresa para viajar ao seu país. Novamente, destacou que todos falam que os haitianos são bem-vindos, mas o povo brasileiro é preconceituoso, pois ouvem que eles estão tirando o emprego dos brasileiros. Concorda que se fosse um imigrante europeu não teria dificuldade para buscar emprego qualificado.

Dessa reunião, o encaminhamento que as instituições tiraram, referente aos aspectos apresentados acerca da qualificação dos imigrantes e a dificuldade de terem acesso a trabalho com mais qualificação, surgiu a discussão entre as instituições de formas de sensibilização dos empresários para a empregabilidade dessa mão de obra qualificada. Neste sentido, os presentes avaliaram que é importante a construção de um banco de dados com currículos dos imigrantes. Porém, não definiram como será a construção desse banco de dados, sendo que não foram encontrados mais registros sobre a construção do banco de dados pelas instituições presentes.

Outra atividade que ocorreu em 2015 foi o Memória das Vítimas do Haiti, que aconteceu na praça, promovido pela Associação dos Haitianos em Chapecó. O evento teve como objetivo lembrar das vítimas do desastre e a luta daqueles que sobreviveram (Ato..., 2015). Durante o evento, ocorreram várias apresentações culturais, sendo considerado o maior evento dos imigrantes haitianos. Depois, houve os jantares de confraternização com comida e danças típicas dos imigrantes, entre outras atividades. Na pesquisa, identificamos que essas atividades de confraternização e atividades culturais buscam a integração desses imigrantes e

a comunidade local, sendo que a comunidade pode conhecer algumas questões culturais, como danças, músicas, costumes, comidas típicas, entre outros.

Com a pesquisa, observamos que a movimentação que ocorreu entre as entidades no município vai se estendendo ao estado de Santa Catarina, que começa a ter o tema da imigração de forma mais presente pelo governo. A partir de 2015, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) e a Comissão de Direitos Humanos, no dia 24 de junho de 2015, organizaram audiência pública para tratar da situação dos haitianos no estado, sendo que a atividade deu-se em Florianópolis. A audiência resultou no grupo de trabalho Imigrantes, com encontros mensais.

Na ocasião, foram apresentadas as perspectivas dos processos migratórios na região de Chapecó, assim como foi assinado o convênio do governo federal com o governo do estado para a criação do Centro de Referência em Apoio ao Imigrante (CRAI) no estado. O termo foi assinado em 12 de janeiro de 2016 (Bondigon, 2016).

Desde a chegada dos imigrantes em Chapecó, as instituições organizam as demandas que vão surgindo, o CRAS tem um papel importante no atendimento e na construção do CAI. Além das atividades cotidianas da Secretaria de Assistência Social, a partir de 2016, os burocratas em nível de rua iniciam ações para atender as necessidades que os imigrantes possuem, inicialmente, referentes à língua portuguesa. A entrevistada relata que:

A primeira ação foi o curso de português, no loteamento Tiago pelo Luiz Rodrigues, na época, o acadêmico do curso de Letras da UFFS, entraram em contato com ele para fazer a parceria. O público haitiano estava aumentando dia a dia. Tinha dias que 80% dos atendimentos eram do público haitiano (Assistente Social I, 2022).

Outras entidades já ofertavam o curso de português, como era o caso da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ) e da UFFS como atividades de extensão, além da MITRA diocesana. Porém, identificaram que muitos imigrantes não tinham dinheiro para o transporte ou o curso era no horário do trabalho deles. Com isso, o CRAS EFAPI, bairro com maior concentração de haitianos, buscou contato com a UFFS, que já desenvolvia o curso de português, propondo uma parceria.

Nós pensamos em ofertar o curso de português no CRAS anexo, para facilitar o acesso deles. Porque muitos deles, usuários nossos, eles estavam em situação de desemprego, porque eles não tinham condições de pagar o transporte para estar se deslocando até a Mitra diocesana que é no Centro, ou até a UFFS, ou nos horários que a UNOCHAPECÓ ofertava que não eram muitos (Assistente Social I, 2022).

Foi desenvolvida a parceria entre a Universidade e a assistência social para oferecer o curso de português para os imigrantes no bairro EFAPI. A UFFS, mais especificamente, o Curso de Letras, fez todo um projeto do curso de português, que disponibilizou, juntamente com o estagiário, que já tinha experiência em trabalhar com os imigrantes, com todas as

disciplinas, conteúdos e apostilas que seriam trabalhadas. Por sua vez, o CRAS ofereceu a infraestrutura, o espaço, as apostilas, o lanche, os materiais didáticos para o desenvolvimento das aulas.

O curso acontecia duas vezes na semana, com duas turmas matutinas que nós tínhamos na época e depois tivemos uma turma à tarde. Conforme, estes usuários foram se inserindo no mercado de trabalho eles mudavam o horário do curso. A abertura da turma a tarde foi devido esta necessidade do público haitiano, devido a inserção no mercado de trabalho, que queriam continuar fazendo o curso, mas que tinham horário de trabalho (Assistente Social I, 2022).

Essa parceria com a UFFS foi extremamente importante, tendo iniciado no ano 2017, com 10 encontros, cada encontro era de 2 horas-aula, sendo que, ao final, houve 35 formandos com idade de 24 a 56 anos.

Então o CRAS Efapi, dos 7 CRAS que temos no município, foi o primeiro a ofertar o curso de português para os usuários imigrantes e termos na equipe de trabalho bolsistas, também para atender o público imigrante, bolsistas haitianos. Isso quando a gente lembra nos dá uma alegria muito grande de nos poder, além de ter um suporte dos intérpretes no atendimento do dia a dia, com o público haitiano, nós ampliamos nossa equipe com um colega imigrante com um colega que nos trouxe bastante aprendizado. (Assistente Social I, 2022).

Outra ação pública que o CRAS realizou foi contratar um bolsista para trabalhar na tradução e auxiliar nos serviços da assistência social nos CRAS, com o objetivo de colaborar no atendimento para o público imigrante haitiano. O bolsista foi contratado pelo programa de capacitação profissional trabalho e cidadania, em fevereiro de 2018. Com a alteração da lei, o programa passou a se chamar: Frente de Trabalho, Lei nº 7.509 de 22 de julho de 2021.

O programa contrata pessoas de 16 a 59 anos para trabalhar como bolsistas no programa durante o período de ano, podendo ser prorrogado para o período de mais um ano. Hoje está em um salário mínimo a bolsa que os bolsistas recebem mensalmente. Então na época nós sugerimos que a gestão fizesse esta contratação e que nós poderíamos assim, identificar os haitianos que já falavam português, já compreendiam bem nosso idioma então encaminhá-los ao programa, fazer o cadastro e assim inserir eles nos nossos serviços para nos auxiliar nos atendimentos então ao público imigrante haitiano (Assistente Social I, 2022).

A Assistente Social avalia que foi muito bom ter o bolsista imigrante na equipe, porque ajudou nos atendimentos, outras secretarias também aderiram aos bolsistas, como foi o caso de unidade de saúde, escolas, que solicitaram bolsistas para o atendimento no seu dia a dia. Com o suporte do imigrante no atendimento, foi possível ampliar a equipe de trabalho trazendo bastante aprendizado.

Antes de ser criado o CAI, o encaminhamento para a documentação do público imigrante nós fazíamos pelo CRAS, também. A gente enquanto equipe, se mobilizou de tal forma que a gente pudesse estar atendendo o melhor possível este público. Em relação à documentação e à aprendizagem da linguagem deste público (Assistente Social I, 2022).

Em 16 de dezembro de 2019, os imigrantes da cidade de Chapecó passaram a ter direito por lei a ocupar cargos, funções e empregos públicos.

É o que estabelece Lei Complementar que modificou a legislação municipal permitindo a contratação de pessoal e acesso a cargos, funções e empregos públicos na Administração Pública Municipal Direta e Indireta por brasileiros naturalizados, estrangeiros regulares e portugueses. Até 1998 era proibido aos estrangeiros acessar empregos públicos. Com a Emenda Constitucional 19, isso mudou, mas cada município ainda precisa adequar, o que foi feito agora em Chapecó, mediante uma Lei Complementar. Tecnicamente, a Lei Complementar alterou artigos do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Chapecó, Autarquias e Fundações Públicas Municipais, e de outras normas que tratam da contratação de pessoal em caráter temporário, para a execução de programas sociais objeto de convênio com as esferas Federal e Estadual; da criação dos empregos públicos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, e da que trata da autorização para contratação de estagiários no serviço público municipal. Em todas elas, basicamente, se estabelece a garantia do acesso de brasileiros naturalizados e estrangeiros em situação regular, aos cargos, funções e empregos públicos na Administração Pública Municipal Direta e Indireta, em condição de igualdade à do cidadão brasileiro nato, como estabelece a Constituição Federal (Prefeitura Municipal de Chapecó, 2019a).

Em 05 de novembro de 2019, no Edifício II Centenário, ocorreu uma Exposição fotográfica “A Casa é um mar cheio de portos” produzida pela fotojornalista Sirli Freitas. O projeto trouxe um olhar voltado à imigração e aos protagonistas do projeto: a comunidade haitiana de Chapecó - SC. O tema central das fotografias foram as profissões que os haitianos exerciam antes de chegar ao Brasil, que são, muitas vezes, desconhecidas. *“Neste aspecto, as fotografias tentaram mostrar que os haitianos são profissionais qualificados, com duas ou três formações em áreas específicas e que podem contribuir muito mais com a nossa cidade”, enfatiza Sirli.*

Para o haitiano Obenson Maurice, 28 anos, auxiliar de produção, com formação técnica em engenharia civil no Haiti, é preciso trabalhar a integração social. ‘Se você pesquisar mais de 50% dos haitianos estão trabalhando como auxiliar de produção, mas será que não temos capacidade para outras profissões? Claro que temos! Aos poucos nós vamos mudar essa realidade. Eu estou estudando, conheço colegas que estão cursando uma faculdade para mudar a nossa situação no País’, conta. (Almeida, 2019).

A exposição foi levada também para a ACIC, durante um mês, todo esse trabalho ficou exposto, para mostrar para o empresário que os haitianos têm uma profissão e que precisamos aproveitar esse conhecimento para colocá-los em locais melhores, às vezes. As fotos dos haitianos mostrando qual era a profissão deles no Haiti foram uma mostra do que eles faziam em seu país de origem, assim sendo, ficou demonstrado que tinha professor, agricultor, músico e que, no Brasil, todos estavam trabalhando no frigorífico ou em outras atividades. A artista buscou mostrar e valorizar as profissões dos imigrantes (ACIC, 2022).

No decorrer desses anos, aconteceram seminários e eventos de vários cunhos, em que os imigrantes puderam participar. Houve eventos acadêmicos com debates sobre saúde,

educação, eventos culturais como jantares, danças, assim sendo é possível entender que os municípios precisam abrir e construir espaços de informação, interação social e formação para os imigrantes viverem melhor nos locais em que estão inseridos.

Notamos que as ações para os imigrantes começam a aparecer mais a partir de 2013, com as ações da sociedade civil que se importa em acolhê-los para a integração social dos haitianos que escolhem Chapecó para viver. Ações que ocorrem de forma isolada vão ganhando força para a construção do CAI.

5.2 CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE ATENDIMENTO AO IMIGRANTE

Neste tópico, enfocaremos a construção e estruturação do CAI, iniciaremos abordando as ações que ganham força para a implementação, bem como envolvendo o poder público e os burocratas em nível de rua para a consolidação desse espaço. É importante destacar que as ações descritas anteriormente impulsionaram o fortalecimento para a construção desse espaço, porque mesmo sendo ações desarticuladas entre as instituições, elas dão visibilidade ao processo migratório.

A criação do CAI ocorreu devido à demanda que chegava dos imigrantes, o que determinou, nos serviços públicos CRAS, CRES, resgate social, havendo, pois, a necessidade de concentrar o atendimento em um local específico, o que foi apoiado pelas entidades. No resgate social, tinha uma demanda bem concentrada no CRAS EFAPI, porque os aluguéis eram mais baratos e as agroindústrias eram as principais contratantes (Assistente Social II, 2022).

Nesse contexto, o CRAS organizou o início das reuniões com representantes da saúde, da educação, das universidades, como UFFS com mais assiduidade, Polícia Federal, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), igrejas evangélicas, Mitra Diocesana, Paróquia São Cristóvão, o representante da associação dos haitianos, representante da associação dos venezuelanos, além de empresas como Aurora. Estas eram as entidades mais envolvidas (Entrevistada Assistente Social II). Participaram desses encontros, os serviços da secretaria de assistência social, inclusive com a participação da Secretária da época, Sra. Ulda Baldissera. Participaram também representantes dos CRAS, da Gerência de Proteção Básica, da Proteção Especial, do Resgate Social, da Casa de Passagem, enfim os serviços que mais sentiam a demanda. Além disso, foram realizadas reuniões paralelas com a Polícia Federal, Receita Federal, Correios,

Ministério do Trabalho, diretamente na empresa Aurora, para tratar especificamente da demanda daquela empresa.

As reuniões iniciaram a partir do aumento expressivo das necessidades de imigrantes nos serviços e entidades do município de Chapecó e da região. Mesmo acontecendo em vários serviços e entidades, a alta demanda voltava-se, principalmente, para os serviços municipais como saúde e assistência social. As reuniões aconteciam a cada quinze dias (Entrevista Assistente Social II).

O tema das reuniões sempre era a partir das demandas que giravam em torno de agilizar documentação para os imigrantes que chegavam, ter um processo claro e ágil para acessar a documentação, acessar, assim que possível, o mercado de trabalho. Segundo a entrevistada Assistente Social II que participou do processo, foi uma articulação importante que aconteceu entre o poder público e as entidades para chegar a serviços específicos que existem hoje e para que cada serviço se preparasse para esse atendimento de uma demanda que foi muito intensa.

Com a chegada dos imigrantes, algumas ações sociais foram acontecendo, conforme foi citado, e muitas reuniões foram ocorrendo entre as instituições. Essas reuniões foram organizadas pelo CRAS, sendo um espaço de debate sobre a problemática dos imigrantes. Dessas reuniões, aconteceu o amadurecimento para a criação do CAI, como um espaço importante de acolhimento e o atendimento das diferentes demandas que os imigrantes possuem.

Neste sentido, a secretária da assistente social, juntamente com sua equipe, teve um protagonismo importante nas ações públicas. Com isso, quando o CAI começou ser pensado, no período de atuação da secretária Dona Ulda na assistência social, a entrevistada foi convidada para planejar e coordenar a construção do CAI.

Em 2019 representantes do CRAS realizaram uma visita ao Ministério da Cidadania, sendo que a equipe foi recebida pelo Secretário Especial do Desenvolvimento Social, Welligton Coimbra, e pelo Secretário Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural, José Roberto Cavalcante, quando, na oportunidade, trataram dos assuntos relacionados aos migrantes e orientações quanto ao acesso para recursos federais para acolhimentos deles (Prefeitura Municipal de Chapecó, 2019b). Como encaminhamento dessa visita, ficou definida a construção de um plano de trabalho, sendo os critérios do governo federal definidos através do ministério da cidadania, que justifica o destino do recurso. No projeto, constava a contratação dos profissionais para ministrarem cursos profissionalizantes e de idiomas para os imigrantes. Além disso, constava a infraestrutura para os cursos, que eram de aprendizado

rápido como cabeleireiro, manicure, culinária, com objetivo dos imigrantes terem uma renda mensal. Foi obtido o recurso do governo federal no valor de R\$ 480.000,00 (Entrevistada Assistente Social I, 2022).

Com isso, foi liberado o recurso e o CAI foi criado em outubro de 2020, no final da gestão municipal 2016-2020, administração de Luciano Bulligon, pela portaria MCN 641, recebendo recurso federal para o trabalho com os imigrantes. A entrevistada do CAII reforça que o recurso para manter o CAI federal. Em contrapartida, o município disponibilizou espaço físico e alguns profissionais.

A entrevista assistente social I é uma burocrata de nível de rua que vivencia as demandas dos imigrantes no primeiro momento no CRAS e dá início à formulação do CAI buscando com o mercado e a sociedade civil realizar a construção de um espaço que seja referência para os imigrantes e para a população local. Essa assistente social esteve à frente da estruturação do CAI, depois, com a mudança, a gestão municipal assumiu a coordenação do CAI, sendo um cargo de confiança do prefeito. Essa nova coordenação não tem um vínculo direto com os imigrantes, até então.

Na época da pandemia⁸, vieram mais recursos para imigrantes do governo federal, o valor era para ser investido em uma casa de acolhimento para imigrantes, visto que o município tinha alta demanda de usuários, imigrantes que não tinham onde ficar. A entrevistada assistente social I descreve que o objetivo da construção do CAI era que o público imigrante tivesse um espaço em que realmente eles se identificassem, onde realmente eles fossem atendidos em todas as suas necessidades e, por meio desse atendimento do CAI, a equipe iria encaminhar para os outros serviços do município, conforme as necessidades que os imigrantes trouxeram. Para isso, foi pensada uma equipe técnica para trabalhar no atendimento ao público imigrante e os serviços que seriam ofertados dentro do CAI destinado para esse público, levando em consideração o recurso que foi destinado para o CAI (Assistente Social I, 2022).

A entrevistada ressalta a preocupação em ter um espaço para acolher os imigrantes. “Na época a gente pensou em fazer toda a decoração trazendo as bandeiras dos países que a gente tinha imigrante e também com objetos que lembravam o país destes usuários. A preocupação com a estruturação do espaço era para que se sentissem mais bem, mais acolhidos possível” (Assistente Social I, 2022). Na entrevista, ela observou a preocupação com um acolhimento humanizado, como já descrito, visto que os imigrantes chegaram em situação de vulnerabilidade, e algumas ações de acolhimento fazem a diferença para quem

⁸ Pandemia que inicia no ano de 2020, causada pelo coronavírus.

recebe o atendimento. A entrevistada assistente social I explica que a Polícia Federal de Chapecó sempre auxiliou no trabalho, fazendo o possível para atender os imigrantes.

O CRAI de Florianópolis foi uma referência para pensar na implementação do espaço em Chapecó. Segundo a Assistente Social I, na época, foi pesquisado bastante sobre o CRAI que já existia em Florianópolis. Seu funcionamento, quais os profissionais que trabalham, que serviços eram oferecidos, buscando construir em Chapecó um serviço que realmente viesse ao encontro das necessidades do público imigrante. O objetivo maior sempre foi tornar o CAI um centro de atendimento aos imigrantes como uma referência regional, que fosse um serviço contínuo, que não fosse um serviço que, em pouco tempo, terminaria, mas que está se mantendo (Assistente Social I, 2022).

Inicialmente, o CAI localizava-se no mercado público. Em 2022, o CAI passou a atender no prédio do terminal rodoviário Raul Bartolomei, Rua Nereu Ramos, nº 1750, Bairro Passo dos Fortes, Chapecó - SC. Conforme mostra a Fotografia 1.

Fotografia 1 – Centro de Atendimento ao Imigrante



Fonte: Imigrantes... (2022).

A mudança ocorreu por ser uma estrutura física mais ampla, com isso, foram propiciadas melhores condições para o atendimento, além de ser considerado um local estratégico de entrada de imigrantes na cidade. Os imigrantes que chegam de ônibus podem ser atendidos com facilidade logística para as primeiras demandas que são a documentação e, como o balcão de emprego faz parte desse espaço, podem verificar empregos e inscreverem-se para as vagas disponíveis.

O CAI é vinculado ao Serviço de Proteção Social Básica da Secretaria de Assistência Social (SEASC). Seu trabalho é desenvolvido em parceria com a Polícia Federal, visando agilizar a legalização/renovação da questão documental. É suporte e desenvolve ação interligada com as demais políticas públicas do município – saúde, educação, geração de trabalho e renda, atendimento multidisciplinar, incluindo atendimento psicossocial. Por meio do CAI, ações e parcerias têm sido firmadas para promover a integração local de pessoas refugiadas e imigrantes.

No CAI, é oferecido um atendimento multidisciplinar, realizados encaminhamentos nas mais diversas demandas, como orientações, elaboração do processo para legalização, renovação da questão documental; inclusão em programas sociais e para a concessão de benefício eventual; encaminhamentos ao mercado de trabalho; atendimento psicossocial a conflitos familiares, situações de violência, dentre outros.

O horário de funcionamento é das 8h às 20h de segunda-feira a sexta-feira. Os serviços são prestados pelos profissionais da assistência social, psicóloga, profissionais de saúde, monitores e profissionais que atendem a organização da documentação, também contando com intérpretes. No ano de 2021, houve, no CAI, de janeiro a setembro, 10.620 atendimentos, o que perfaz uma média mensal de 1.180 pessoas atendidas. Os atendimentos dividem-se em Documentação 61%, 15% saúde, 21% psicossocial, 3% outros. Foram atendidas 16 nacionalidades, 50% dos atendimentos foram de haitianos (CAI, 2021).

Desde a sua criação, o CAI passou por mudanças segundo entrevistado:

O Processo migratório é volátil. Porque assim, quando a gente fala no movimento migratório, a gente fala de uma volatilidade muito grande. O movimento migratório, os imigrantes que chegam ao nosso país, demandam de serviços de várias pastas. Então, hoje o CAI este Centro de Atendimento ao Imigrante, de modo que a gente tem estes setores, é apenas em Chapecó que a gente tem. Tem sim, outros CRAS, outros centros que eles focam determinados setores, apenas. Muitas vezes no assistencialismo, e não visando outras áreas para uma agenda de manutenção assim, da autonomia da população migrante, né... Então, o CAI eu sempre digo, que é volátil assim como o movimento migratório (CAI I, 2022).

O entrevistado do CAI I fala que esse centro é o único do Brasil, pois não só trabalha com o acolhimento, visto que ele possui várias pastas. Porém, ao realizar uma pesquisa on-line sobre centro e atendimento aos imigrantes, encontramos outras experiências como o CRAI (Centro de Atendimento ao Imigrante) localizado em São Paulo; CRAI, em Florianópolis, que se encontra fechado, mas teve um papel importante na discussão da lei do migrante no estado de Santa Catarina. Neste sentido, Sociedade Civil I destaca que o CAI tem uma ação muito importante.

Após relatarmos a construção e estruturação do CAI, iniciaremos o relato de ações que são desenvolvidas nesse espaço. Como já descrito na tese, uma das principais questões que fazem as pessoas migrarem é a busca de melhores condições de vida, logo, a necessidade de trabalho faz os imigrantes buscarem os locais com mais vagas disponíveis. As empresas, especialmente, os frigoríficos, vão até o CAI para a contratação. O CAI organiza a seleção para as vagas disponíveis e faz o processo. Então, é um trabalho diferenciado para esse público, visando atender a demanda que existe do mercado, da indústria e do comércio, enquanto, de outro lado, o setor público dá uma resposta. Isso é importante (Policia Federal, 2022).

Assim sendo, o balcão de emprego é mantido pela prefeitura em Chapecó, tem como objetivo “oferecer” as vagas disponíveis para o mercado de trabalho, onde as empresas buscam divulgar suas demandas de contratação de mão de obra. Eles passam a atender no CAI apenas imigrantes, como relatado pelo entrevistado do CAI II “O balcão de emprego do município não vai atender nenhuma pessoa que não seja mais brasileira, lá. Sendo ela de outro país, nasceu em outro país e vai ser atendida aqui. Vai vir um profissional para cá” (CAI II, 2022). O CAI através do balcão de emprego encaminhou 3.437 imigrantes para o mercado de trabalho (Centro..., 2022).

A Fotografia 2 apresenta a sala de atendimento aos imigrantes do Balcão Municipal de Emprego dos Imigrantes de Chapecó.

Fotografia 2 – Balcão de emprego no CAI



Fonte: (Guerini, 2023).

Também há uma profissional de saúde cedida pela Secretaria de Saúde para trabalhar no CAI.

Os imigrantes quase não possuem vacinas, é necessário orientá-los para tomarem as vacinas necessárias, até para viabilizar a contratação. Porque a partir do momento

que são encaminhados adequadamente para a saúde fazer a imunização, é possível identificar que muitos deles nunca fizeram uma vacina na vida, nunca. Nenhum tipo de vacina (Polícia Federal, 2022).

O entrevistado do CAI I aponta que há um projeto para ter alguém da educação, alguém da habitação, toda uma rede, formando uma rede de trabalho e, com isso, atender melhor às demandas dos imigrantes. Existe a compreensão que os imigrantes vieram para ficar, ou seja, estabeleceu-se uma rota de imigração, especialmente, pelas questões relacionadas ao trabalho no município de Chapecó, que apresenta inúmeras vagas de trabalho, considerando que a cidade possui pleno emprego. Neste sentido, alguns fixaram moradia, outros ficarão um tempo, mas virão outros imigrantes. Muitos constroem laços sociais, econômicos, de modo que o entrevistado do CAI II considera que o processo de imigração deve ser permanente não só em Chapecó - SC, como em diferentes regiões. Por isso, é preciso pensar numa estrutura a longo prazo que dê suporte para os imigrantes que vão construindo suas vidas no local.

O entrevistado do CAI II refere que não só em Chapecó, mas em todos os lugares que ocorreu o movimento migratório, ele veio para ficar. Os imigrantes não irão embora do nada e mesmo se não vierem novos, já há quase 20 mil na cidade. *“Então é um apoio que você vai dar continuamente”* (Entrevistado Cai II, 2022). No último estudo feito pela Polícia Federal, consta 37 nacionalidades no município de Chapecó - SC.

Também o CAI hoje faz o requerimento automaticamente à Embaixada do Haiti, que emite na mesma hora a certidão consular. O CAI consegue fazer isso. Outros municípios deveriam estar fazendo isso também, mas não fazem muitas vezes por falta de interesse. O CAI é um dos poucos exemplos do país (Polícia Federal, 2022).

O CAI também tem um setor de relações institucionais, em que há um contato direto com as instituições para a resolução de questões burocráticas. Entre essas questões, cabe referir situações que envolvem as instituições bancárias. Em um evento, um agente da Polícia Federal falou que os haitianos apresentavam problemas no banco, como abertura de conta, entre outros. Sendo assim, ele encaminha as informações para os bancos, chamava de *“bilhetinho mágico”*⁹, porque sempre resolvia os problemas burocráticos para acessar a conta bancária. Representantes do CAI reuniram-se com representantes de bancos da cidade, para explicar a particularidade da questão documental e da dificuldade que os imigrantes têm ao acessar os serviços bancários *“Então o CAI, na verdade, acabou sendo um braço nosso. Eu*

⁹ É expressão usada por um agente da Polícia Federal, pois quando a Polícia Federal encaminha um bilhete com os procedimentos burocráticos que devem ser tomados para as questões bancárias, já são resolvidos os problemas.

digo nosso, mas é um braço da sociedade, explicando este papel do imigrante o que ele tem direito, como funciona” (Polícia Federal, 2022).

No decorrer da pesquisa, é possível constatar que o CAI e a Polícia Federal estabelecem uma parceria importante, especialmente no que tange ao agendamento para a retirada do visto, que é um dos problemas salientados.

O entrevistado da Polícia Federal salienta que a Polícia Federal de Chapecó faz um trabalho ímpar na questão do treinamento referente à documentação necessária para a contratação para as instituições que trabalham com imigrantes e no atendimento dos imigrantes. Sendo assim, solicitou um espaço para realizar treinamento. Num primeiro momento, a Polícia Federal de Florianópolis negou. A Polícia Federal conseguiu estabelecer-se ao lado do CAI, com o objetivo de facilitar a comunicação com os imigrantes e instituições, conforme mostra a Fotografia 3.

Fotografia 3 - Imagem da inauguração



Fonte: Imigrantes... (2022).

A Polícia Federal em Chapecó é muito atuante e sensível às questões migratórias, sendo que os burocratas em nível de rua assumem um papel relevante na organização dos imigrantes, especialmente nas questões burocráticas referente a documentação dos imigrantes. Com a mudança de local do CAI, a Polícia Federal também passou o setor de migração para o espaço de CAI, auxiliando a logística dos imigrantes para a documentação. O entrevistado da Polícia Federal relata que o setor da Polícia Federal que cuida dos assuntos referentes a imigração em 2022 se instalaram ao lado do CAI, com o objetivo de agilizar os trabalhos e

atender as demandas dos imigrantes, referente a documentação. Destaca que o CAI atende o imigrante de Chapecó, ressaltando que outros municípios deveriam seguir o exemplo e ter um espaço como o CAI para prestar serviço aos imigrantes que estão nos municípios em questão. O trabalho que o CAI desenvolve no município de Chapecó é comentado entre os imigrantes e muitos imigrantes dos municípios vizinhos e até mesmo do estado buscam a prestação de serviço do CAI, porém, o CAI atende somente os imigrantes de Chapecó. Segundo o entrevistado da Polícia Federal: “O CAI não tem obrigação de atender o pessoal de fora da região. O pessoal de fora da região precisa ser atendido na sua cidade” (Polícia Federal, 2022).

O entrevistado da Polícia Federal acrescenta que o CAI faz o requerimento automaticamente à embaixada e emite na mesma hora a certidão consular. “O CAI consegue fazer isso. Outros municípios deveriam estar fazendo isso também, não fazem muitas vezes por falta de interesse” (Entrevistado da Polícia Federal, 2022).

O CAI possui diferentes setores, sendo construído como um espaço de referência para os imigrantes. Como em caso de violência de doméstica, o entrevistado da Polícia Federal informa que o CAI tem a equipe da assistência social que atende esses casos de violência doméstica, de abuso, “vários casos que fogem da nossa esfera (da polícia federal), mas que são deles. Este trabalho é para isso. Isso é uma coisa importantíssima, não tem outra aqui na cidade... é um olhar especial” (Entrevistado Polícia Federal, 2022).

Assim sendo, é necessário pensar um espaço de acolhimento, considerando as necessidades do imigrante, fortalecendo uma rede de ações, pois é pensar o imigrante na sua complexidade de necessidades. Cabe ressaltar que os imigrantes haitianos que chegaram e a maioria dos imigrantes que continua chegando encontram-se em condições de vulnerabilidade, por isso, precisam de espaços que tenham um acolhimento efetivo e estratégico. O imigrante que chega em Chapecó - SC não é o imigrante que migra por espontaneidade, com o desejo de construir suas vidas nesta cidade, a escolha quase sempre é feita pela oportunidade de trabalho para sobreviver. É o imigrante que necessita sobreviver, com vulnerabilidade e, por isso, “arrisca-se” em diferentes locais.

5.3 TRADUTORES IMIGRANTES NO CAI

No projeto inicial do CAI, destacava-se a importância de ter imigrantes para realizar a tradução, com o objetivo de aproximar o imigrante que chega. Porém, essa questão apresenta algumas contradições e questionamentos. A justificativa para ter um imigrante que trabalhasse

com a tradução era que, ao relacionarem-se com alguém de seu país, com sua origem, se sentiria acolhido, facilitaria a compreensão das demandas e suas dificuldades, não se trata apenas da questão técnica da tradução.

O CAI estava desenhado no projeto que era para ter intérpretes, principalmente nos idiomas Creolo, francês e espanhol. Hoje, não tem nenhum, né. Então, um brasileiro que faz o papel. Tem uma venezuelana, mas quem faz o atendimento em creolo e francês é um brasileiro. Mas deveria ter um imigrante haitiano, no caso. Uma coisa que distorceu (Sociedade Civil I, 2022).

Antes da existência do CAI, a Secretaria de Assistência Social contratou um imigrante para realizar o trabalho junto com os demais imigrantes. Essa ação surgiu da mobilização dos haitianos que enfrentavam inúmeras dificuldades econômicas. Apesar dos imigrantes terem vindo para a cidade pelo pleno emprego, a cidade passou por momentos de crise econômica acentuada na região, e os imigrantes vão ficando cada vez mais sem trabalho, agravando sua situação econômica social. Assim, eles foram a uma sessão da Câmara de Vereadores e apresentaram a situação de dificuldades econômicas dos imigrantes, que, segundo os relatos, o poder público não tinha conhecimento dessa situação. A partir disso, o SEASC – Secretária de Assistência Social de Chapecó tomou conhecimento da situação e questionou por que os haitianos não procuravam a SEASC e o CRAS.

Sobre esse assunto, eles relatam que, no Haiti, não há a cultura de procurar os serviços públicos, a não ser que estejam no que eles consideram de extrema necessidade. A partir dessa situação, a prefeitura de Chapecó viabilizou a contratação de um haitiano para que levasse as demandas dos haitianos para a SEASC. Assim posto, iniciaram um trabalho mais efetivo para atender pessoas que estavam necessitando de atendimento básico, como comida, cobertores, entre outros. Além disso, houve a organização dos currículos dos haitianos, para saber a qualificação deles e, com isso, terem mais facilidade de encaminhar para vagas de trabalho. Esse trabalho pode ser destacado como uma ação pública a longo prazo, pois buscaram também sensibilizar os empresários que têm imigrantes com qualificação, no seu quadro funcional, para exercer diferentes trabalhos. Com isso, não ficarão apenas com trabalhos “braçais”. Ademais, foi identificado quem não sabe falar português, verificando-se que um número significativo de haitianos. Isso também é observado na montagem do banco de currículo, para encaminhá-los para cursos de formação em português.

A prefeitura de Chapecó estabeleceu uma ação pública, empregando, na prefeitura, um imigrante, inicialmente, como bolsista, pois era estudante universitário. Essa ação da prefeitura de Chapecó, segundo a entrevistada da sociedade civil II, enquanto durou o contrato do imigrante no CRAS, trouxe um resultado bastante satisfatório para os imigrantes, “me

parece que foi muito bom. E teve uma repercussão... isso teve uma repercussão em nível de estado. E foi uma repercussão positiva.”

O CAI teve, inicialmente, a contratação de imigrantes, o que é destacado pelo entrevistado da Polícia Federal, o qual descreve que teve uma imigrante venezuelana que ajudava na parte da documentação que fazia muito bem. Para ele, o fato de ter uma imigrante nesse trabalho facilita a comunicação com outros imigrantes (Polícia Federal, 2022). Apesar de haver um destaque positivo para o trabalho do imigrante quando ele está atuando, o entrevistado do CAI I relata que não teriam mais a contratação de imigrantes.

A partir de 2022, o CAI não possui mais imigrante trabalhando, a justificativa dada foi pelos problemas que enfrentaram, com tradução tendenciosa e dos imigrantes terem problema com a ética profissional, que se beneficiam de informação para atender pessoas que tinham afinidade e prejudicavam pessoas que não tinham afinidade. O entrevistado do CAI II descreve:

Não mais, tínhamos, não temos mais e não vamos ter (CAI). Não é por uma questão xenofóbica, nada disso. É porque realmente não funciona. A gente pega como exemplo de qualquer setor migratório de qualquer país do mundo não tem pessoas que não sejam. A própria missão consular do Haiti só tem haitianos. Eu não posso ter aqui um haitiano, porquê? Sempre acontece o fulaninho era da mesma rua que eu no meu país, então aí começa um atendimento tendencioso não para o mal, mas que acaba não seguindo as regras que valem para todos. Imaginem se os venezuelanos quiserem atender melhor os venezuelanos e pior os haitianos e isso acontecia. Haitianos atendiam bem os haitianos e para os venezuelanos viravam a cara. Isso não pode acontecer. Aqui tem que ser um atendimento extremamente profissional, baseado na lei. Nem mais nem menos... Está na lei eu faço, não está na lei eu não faço... Todo mundo presta conta do que faz aqui dentro (CAI II, 2022).

Além disso, o entrevistado do CAI I apresenta algumas questões referentes à prestação de serviço dos imigrantes na tradução, “entre elas a tradução não era fiel, era tradução era manipulada e a gente começou se dar conta disso” (CAI I, 2022).

O pessoal pode questionar isso, o Centro de Atendimento aos Imigrantes não têm imigrantes. Não tem porque é o centro de atendimento aos imigrantes, não aos venezuelanos, não aos haitianos. Aos imigrantes. Então, as 37 nacionalidades que nós temos em Chapecó nós atendemos da mesma maneira ética (CAI I, 2022).

No que se refere a essa questão, podemos concluir que ter um imigrante trabalhando no CAI aproxima os imigrantes desse espaço, pois eles conseguem se comunicar melhor, além de conseguirem compreender a situação daquele que busca o serviço. A justificativa apresentada para não possuir mais imigrantes trabalhando é frágil, pois existe imigrante com qualificação e com postura ética para atuar no trabalho. Com isso, deveria ser revista a contratação, o treinamento. Consideramos que esta pode ser uma ação inovadora para o CAI, um centro de imigrantes que possui imigrantes qualificados que consigam com mais

facilidades orientar as pessoas, os quais, de certa forma, conhecem os dilemas e as dificuldades para estabelecer-se no novo local, porque além de trabalho técnico, conseguem ter uma sensibilidade no acolhimento.

5.4 POLÍCIA FEDERAL

Os imigrantes haitianos chegaram como refugiados no Brasil e vão à Polícia Federal, e conseguem o visto humanitário, para retirarem sua carteira de trabalho e CPF, sendo que, para isso, os imigrantes precisam realizar o agendamento na Polícia Federal de Chapecó, para regularizar a sua situação de permanência no Brasil.

No caso de Chapecó, é necessário realizar o agendamento, devido ao número de municípios que atende e os serviços que realizam para brasileiros e imigrantes, assim como pelo baixo número de funcionários para atender a demanda. Sendo assim, o agendamento ocorre de forma on-line, uma vez ao mês, todo o dia 15 de cada mês, no entanto, devido à alta procura, as vagas esgotam-se em segundos. A Polícia Federal de Chapecó é uma instituição com limites na estrutura, tanto física como de efetivo/funcionários, por isso, os imigrantes têm dificuldade de acessar e realizar o agendamento.

A Polícia Federal de Chapecó salienta que atende 84 municípios, sendo a maior circunscrição de Santa Catarina em número de municípios, tendo um servidor de carreira, um estagiário e dois terceirizados. O desafio da Polícia Federal é ter um maior número de servidores para atender a demanda que se apresenta no que tange à imigração, visto que ela vai muito além da capacidade da Polícia Federal. O entrevistado da Polícia Federal descreve que solicitaram um estágio imigrante de preferência que fosse haitiano, pela alta demanda desses imigrantes, mas não receberam resposta do Estado.

A entrevistada da Sociedade Civil I salienta que a estrutura da Polícia Federal é a mesma desde 2011. Passaram-se 10 anos e a estrutura continua a mesma, o que foi um dos grandes questionamentos à Superintendência Estadual da Delegacia da Polícia Federal de Florianópolis. Para resolver o problema do agendamento, buscou-se a ampliação desse serviço. Após várias discussões, resultou na criação de um grupo de trabalho, pela influência da assistência social do Estado e a diretoria de direitos humanos, sendo que esse grupo de trabalho apresentou para o Estado as demandas e, a partir daí, o governo estadual disponibilizará três estagiários remunerados pelo estado de Santa Catarina, na delegacia de Chapecó e mais 14 estagiários que serão distribuídos nos demais municípios.

O entrevistado da Polícia Federal analisa que ocorre uma falta de compreensão dos imigrantes sobre o sistema para o agendamento, o que agrava o problema. Acrescenta ainda que os imigrantes precisam fazer o requerimento, que acessam no site, mas eles têm dificuldade de acessar, dificuldade com idioma.

Uma questão apresentada que dificulta o trabalho dos servidores na regulamentação da documentação dos imigrantes haitianos é a falta de compreensão da importância dos documentos para os imigrantes. O entrevistado da Polícia Federal afirma que os haitianos não têm nenhum apego à questão documental, até porque o documento não fazia a menor diferença em seu país, assim, uma grande maioria veio para o Brasil, sem documento nenhum, sem certidão de nascimento ou outro tipo de comprovante. No início, foi uma dificuldade para que a população imigrante compreendesse a necessidade da documentação, tanto que os que estão vindo, atualmente, já vêm mais preparados.

O entrevistado da Polícia Federal também refere o total abandono por parte do consulado do Haiti em relação a essa população. Considera que o Haiti seja o país mais corrupto das Américas, que se trata de uma corrupção mais baixa, baseada na propina especialmente. “Propina para tudo. Assim sendo, os haitianos querem pagar para resolver questões que não dependem de pagamento, existem questões burocráticas que precisam ser seguidas”. O agente federal ainda destaca: “eles levam muito golpe. Durante a pandemia de 2020. Teve um grupo de falsários, que veio de Florianópolis, se passando por um banco de crédito imobiliário. Fizeram até churrasco na casa dos haitianos. Levaram mais de R\$ 40.000,00”.

Para a Polícia Federal, este é um problema sério, pois há questões que não se resolvem com o pagamento, como é caso do agendamento eletrônico, eles precisam fazer, através deste procedimento que terão a data marcada e os documentos necessários para regularizarem a situação. Mas eles têm dificuldade para entender o funcionamento do agendamento eletrônico. O entrevistado explica: “nós não manipulamos agenda”. A Polícia Federal não tem como priorizar as pessoas para o atendimento. Porém, consegue datas específicas para o registro do refúgio. Tem estudantes haitianos que vão ingressar nas universidades e tem um prazo curto em função da matrícula. Sendo assim, quem tem registro de visto está tendo dias específicos para o atendimento ou acontece o encaixe dentro de um horário ou outros dias, desde que morem na circunscrição da Polícia Federal de Chapecó, explica o entrevistado.

A partir das entrevistas, observamos que há um esforço para que os imigrantes tenham as condições legais de estar no Brasil, neste caso, a documentação necessária. Mas, o Estado precisa sensibilizar-se e entender a demanda de trabalho que ocorre com o processo

migratório e aumento efetivo da Polícia Federal para dar conta da burocracia e regularizar a documentação dos imigrantes. Reconhecendo que a cidade necessita dessa mão de obra, então, as instituições consideram que o imigrante devidamente documentado será inserido em atividades laborais que geram renda para os indivíduos, para a cidade e em nível nacional. Ademais, como já descrito, eles ocupam atividades que os brasileiros, na maioria das vezes, não procuram.

A entrevistada Sociedade Civil I explica: “tanta gente precisa do serviço da Polícia Federal, o que custaria o governo federal contratar mais 2 agentes”? Ela ressalta:

O agente da Polícia Federal, ficou em estafa estava entrando 7h30min da manhã e saindo 8h da noite... ele teve problemas sabe, de saúde, ele teve de se afastar um tempo... ele fez um movimento dentro da Polícia Federal para ter estagiários, sei porque ele queria estudantes dessa própria universidades que eram imigrantes, para fazer tradução, mas ele não conseguiu. (Sociedade Civil I, 2022).

A falta de efetivo da Polícia Federal de Chapecó é fato que precisa ser levado em consideração para melhorar a eficiência no trabalho. Essa situação foi levada pelo agente e pelo GEIROSC como um tema a ser discutido no grupo de trabalho (GT), em 2018, na ALESC, quando propuseram que, na falta de concurso para a ampliar o quadro de funcionário, fossem contratados imigrantes para ajudar na tradução e por entenderem certas questões que eram vivenciadas por eles. Como resolução, o governo estadual pagaria o estagiário. Então, isso é uma ação que precisava há muito tempo, mas como é um estagiário, é uma ação frágil. A entrevistada da Sociedade Civil explica: “Só que no momento que saí, saiu né. Ainda não está se confiando que vai ser uma ação permanente né, mas já é alguma coisa” (Sociedade Civil I, 2022).

Na entrevista, já se evidenciou em alguns momentos que há uma tendência e uma constância no fluxo migratório, devido ao mercado de trabalho. Até ocorreu uma ação de fato para a contratação de efetivo e para a agilidade da documentação dos imigrantes. Novamente, aparece a fragilidade da ação, pois ao sair o estagiário, muitas vezes, termina a ação com os imigrantes. As instituições com um efetivo estruturado possuem mais estabilidade, porque podem, com as ações permanentes, desenvolver uma cultura com as características de um burocrata de rua.

A Polícia Federal tem inúmeras ações públicas com os imigrantes, podendo destacar-se o burocrata de rua que faz acontecer ações que vão ao encontro das demandas referentes aos imigrantes. O entrevistado da Polícia Federal sempre salienta as ações diferenciadas que fazem em Chapecó, que são reforçadas pelas outras instituições que destacam o comprometimento do agente nas ações para os imigrantes. O entrevistado da

Polícia Federal explica que possuem um bom relacionamento com as empresas. De início, as empresas tiveram algumas dificuldades para entender como funcionava a documentação, como poderiam contratar os imigrantes. Então, foi realizado treinamento para as grandes agroindústrias da cidade. A Polícia Federal reuniu os profissionais de Recursos Humanos de vários frigoríficos para o treinamento, com o objetivo de explicar o passo a passo das questões burocráticas para a contratação. Essas ações da Polícia Federal tiveram um bom resultado para esclarecer as dúvidas do processo.

Muitas vezes, devido à falta de ações das instituições que buscam compreender as demandas dos imigrantes e exercendo a discricionariedade, há problemas com imigrantes na região e no Brasil. O entrevistado da Polícia Federal reafirma que: “O atendimento em Chapecó é uma questão local que a gente gostaria que se expandisse, que gradativamente as pessoas começam a ter esta ideia, se nenhum outro órgão tem o protagonismo para fazer isso, então nós fizemos... aqui e agente foi um elo disso” (Polícia Federal, 2022).

Quando o entrevistado da Polícia Federal descreve o protagonismo da cidade de Chapecó em trabalhar com os imigrantes, também descreve a importância da UFFS, a partir do GEIROSC, que auxiliou nas questões dos passaportes e informações. O entrevistado enaltece a ação das instituições que se envolvem para fazer ações públicas, especialmente na falta de políticas públicas. Para ele: “*Aquela história, há políticas públicas. BALELA! Precisa ter prática da política pública*” (Polícia Federal, 2022). Ele critica a ação pública, que é algo mais completo do que uma ajuda momentânea. “*A gente vê muito discurso... tira uma foto com um haitiano e posta: fiz uma ação pública hoje. A gente sabe que não é assim*” (Polícia Federal, 2022).

O entrevistado da Polícia Federal faz algumas críticas sobre o fato de que, durante a pandemia, não poderiam registrar os imigrantes, havia uma portaria da ANVISA. Porém, tinha um número de imigrantes que necessitava de registro. Então, salienta a necessidade da Defensoria Pública da União de Florianópolis vir conhecer a realidade, bem como o Ministério Público Federal, pois o Estado tem responsabilidade com os imigrantes. Inclusive teve servidores que sofreram processo administrativo, que realizaram registro naquele período. Contudo, o Ministério Público sensibiliza-se com a situação e encaminha uma ação judicial para realização do registro do imigrante. “*Estimava-se, na época, em torno de no máximo 500 imigrantes que haviam entrado irregulares que estavam aqui na região, nós fizemos mais de 1200 refugiados e ainda não acabou*” (Polícia Federal, 2022).

Outra questão que a pesquisa identifica é que, devido à repercussão entre os imigrantes e na sociedade em geral das ações do município de Chapecó, alguns municípios do estado de

Santa Catarina têm interesse em enviar os imigrantes que estão nos seus municípios para Chapecó. O entrevistado da Polícia Federal afirma que as ações de Chapecó fazem com que os imigrantes venham para a cidade, pois, diante das dificuldades, há o amparo da Polícia Federal, porém, o entrevistado destaca que ele também tem regras. *“Só que não somos nós que criamos, quem cria é Brasília.”* Ele expressa que a discricionariedade vai até um ponto, há aquilo que não pode ser feito, pelos limites estabelecidos nas normas e nas leis. Neste sentido, outras instituições devem ser questionadas para elas poderem exercer a discricionariedade ou fomentar mudança. Ele salienta: *“Você não pode tratar o discricionário como padrão. Nosso papel é o que diz a Lei de Migração, a norma é regularizar, não é criar problema para manter a pessoa irregular”* (Polícia Federal, 2022).

Outra ação pública importante da Polícia Federal foi com os idosos, pois buscaram priorizar as pessoas a partir de 65 anos, que apresentaram problemas com a Caixa Econômica com relação à prova de vida, referente ao recebimento da aposentadoria e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que também é pago aos estrangeiros. *“Muitos precisam da prova de vida. Aqui a pouco, ele acaba tendo o benefício trancado por uma ação nossa. Não, nós não queremos isso. Ainda mais idosos, imagina. Às vezes, é o pouco dinheiro que tem para sobreviver e vem muita gente carente, muito idoso doente”* (Polícia Federal, 2022).

5.5 O CAI COMEÇA A SER UMA REFERÊNCIA

Ao avaliar a construção do CAI, questionamos como ocorre a ação entre sociedade civil, Estado e mercado. O que se destaca é, inicialmente, a pressão da sociedade civil que apresenta demandas para o poder público que vai incorporando a importância de criar esse espaço. No que se refere às ações do mercado, segundo a entrevistada da Sociedade Civil II, elas não foram ações diretas. Mas o fato de ter um número maior de imigrantes começa a pressionar o sistema do município e o fato deles estarem, muitas vezes, na empresa vai “respingar” nos serviços públicos, pois o imigrante já vem para trabalhar na empresa. Só que ele não é só empresa, fora dela, ele tem outras demandas. O imigrante vai precisar da assistência social, vai precisar da unidade de saúde, quando ele fica doente na empresa. Com isso, a entrevistada Sociedade Civil II conclui que, indiretamente, deve a presença dos mercados nas ações públicas.

A entrevistada Sociedade Civil II faz a reflexão sobre as origens do CAI, especialmente na participação e no envolvimento das instituições para a sua construção, ressaltando que, com a estruturação física dele, a participação das instituições esvaziou-se. Ela

ainda afirma que o CAI é da prefeitura hoje. Mas que ele é fruto de ações sócio estatal que ocorrem no município, que foi elaborado com o objetivo de ser um espaço de acolhimento dos imigrantes.

O CAI é uma instituição que se tornou uma referência importante para os imigrantes e para a sociedade civil, bem como para o mercado. Os imigrantes estão construindo o CAI como referência para as suas demandas. O entrevistado da Polícia Federal fala que tem muito orgulho pelo protagonismo do trabalho do CAI, sendo que, em 2021, atenderam mais de 10 mil pessoas. Outros municípios têm vindo conhecer o trabalho do CAI no intuito de implantar estrutura semelhante, porque a imigração é uma realidade em vários municípios.

5.6 A RELAÇÃO DO IMIGRANTE E O MERCADO

Os imigrantes haitianos chegaram a Chapecó em 2011 quando empresários do município foram até o Acre para buscá-los para preencher vagas de trabalho. Atualmente, temos em Chapecó, segundo a Polícia Federal, em torno de 10 mil imigrantes haitianos, além de 38 nacionalidades, conforme entrevista no CAI I. Isso demonstra a presença e o desafio da imigração no município.

Podemos afirmar que a imigração haitiana tem o foco, primeiramente, pela oferta de trabalho na cidade de Chapecó. Isso se justifica pela busca que os empresários fazem por essa mão de obra, como os imigrantes chegam ao Brasil na sua maioria em condições muito difíceis, eles vão aceitando essas oportunidades.

O principal trabalho dos imigrantes é nos frigoríficos da cidade de Chapecó. Os processos produtivos desses frigoríficos baseiam-se no modelo fordista, ou seja, trabalho braçal, como movimentos repetitivos e produção em série. Com isso, exigem uma quantidade expressiva de mão de obra, constituindo um importante espaço para empregar a mão de obra de imigrantes, no caso haitianos. A mão de obra dos haitianos é considerada como desqualificada (Polícia Federal, 2022), sendo que isso também é um dos motivos para trabalhar em atividades que exigem baixa qualificação, ou também considerado de aprendizagem rápida.

O entrevistado do CAI II analisa que o discurso que aparece é que o único trabalho para o imigrante é o agronegócio, em especial, os frigoríficos. Ele descreve que há oportunidade de crescimento dentro dos frigoríficos, mas é necessário capacitação. Também considera que não é somente o emprego, existe plano de carreira nas empresas. Em Chapecó, existem mais 50 empresas parceiras, é uma gama diversa de atividades. Mas, muitas vezes,

entra-se no embate da adaptação no mercado de trabalho em Chapecó. Também entrevistado do CAI II descreve:

A gente tem muito forte a concepção de não manchar sua carteira. E a gente tem por outro lado, que é um trabalho que a gente faz com os imigrantes eu é não fiquem pulando de trampolim de emprego. De emprego em emprego, que isso vai te prejudicar. Acesse o mercado formal. Muito imigrante vê os descontos trabalhistas, como algo péssimo. E é o que garante este emprego, que garante qualquer empecilho que ele vai ter no futuro (CAI, 2022).

É importante refletir que muitos desses imigrantes, que migraram para outros países e não usufruíram e não vão usufruir de benefício previdenciário, assim, o trabalho do imigrante gera contribuição ao Estado que nem sempre será usada por ele.

No que tange à rotatividade em frigorífico não é uma particularidade do imigrante, é o local onde há maior rotatividade entre os nacionais também. Porém, em entrevista com o RH frigorífico, destaca-se que a rotatividade entre os imigrantes é menor que com os brasileiros.

Na pesquisa, foi possível identificar que há uma compreensão das instituições que a mão de obra do imigrante é importante para a economia do município. Os dados do balcão de emprego e desenvolvimento econômico do município comprovam isso. O entrevistado do CAI II destaca que o empresário do ano de Chapecó pela ACIC agradeceu em seu discurso, em especial, a mão de obra imigrante. O entrevistado do CAI II tem muitos imigrantes trabalhando nos frigoríficos. *“Tanto que quando aconteceu recentemente dos haitianos indo para os Estados Unidos, eles ligavam desesperados aqui: precisamos de pessoas senão vai parar a produção”* (CAI II, 2022).

É possível observar que mesmo os haitianos estando há mais tempo no mercado de trabalho, as empresas têm falta de informações sobre formação profissional e também sobre compreensão da língua português para a contratação. A entrevistada da Sociedade Civil II afirma que é comum acontecer, toda a semana, de as empresas ligarem, escreverem, entrarem em contato querendo contratar imigrante, mas, por conta da desinformação sobre a questão burocrática e legal para contratá-los, há dificuldade de registrar o trabalhador. Algumas empresas buscam informações e outras simplesmente dizem não quando o imigrante está com o seu registro nacional migratório atualizado. Reafirma que há muita desinformação sobre a questão legal para a contratação, tanto no setor privado como no setor público. Para ela, é necessário investir mais em informação, sendo necessário dialogar com os setores da sociedade, tanto público quanto privado. Tem empresas que têm sensibilidade, outras exploram a mão de obra.

Há uma visão da sociedade, que o imigrante ao chegar nos locais ocupa vagas de trabalho dos brasileiros, porém todos os entrevistados reafirmaram que isso não é verdade no

município de Chapecó - SC. A entrevistada da Empresa questiona: Como tiram vagas se eles não querem vagas? E ressalta que Chapecó precisa de mão de obra. *“Se a gente não tivesse a mão de obra dos imigrantes, as agroindústrias não estariam produzindo como estão.”* O presidente da Cooperativa Aurora, inclusive, deu uma entrevista, em um especial sobre o agronegócio, e ele foi muito claro em sua fala: nós literalmente importamos mão de obra. A entrevistada avalia que é verdade, literalmente importamos mão de obra, seja ela qualificada, ou não. Com o objetivo de atender a demanda de emprego que tem (Empresa, 2022).

O município apresenta inúmeras vagas de trabalho, justificando ser um atrativo para a população imigrante. Segundo o entrevistado da Polícia Federal, o município de Chapecó tem em média 2 mil vagas sendo oferecidas. Constata-se um pleno emprego, destacando a construção civil e a agroindústria como as principais empresas que contratam.

Santa Catarina, de modo geral, tem possibilidade de emprego, porém o entrevistado da Polícia Federal analisa que não é em todos os locais que ocorre o acolhimento dos imigrantes, segundo ele: *“O que acontece em regiões turísticas, o pessoal não quer este imigrante. Alguns ficam nas ruas, diferentemente de Chapecó que abrigou este povo, deu emprego e fez um trabalho através da assistência social”* (Entrevistado Polícia Federal, 2022). Ademais salienta que a mão de obra qualificada não quer desempenhar serviços básicos, como, por exemplo, trabalhar nos frigoríficos no setor da produção, enquanto há outra situação que é a mão de obra brasileira considerada desqualificada, que, muitas vezes, não quer as vagas oferecidas por esse setor.

É um percentual alto de imigrantes que trabalham na indústria, especialmente, em frigoríficos, as empresas têm ciência que eles são uma mão de obra importante, segundo a entrevistada da Empresa: *“Sim, este é um fato. Precisam da mão de obra dos imigrantes, porque não tem outra”*.

As oportunidades especialmente em Chapecó eu acho que não é a realidade do Brasil. Mas na cidade de Chapecó é o pleno emprego, isso é noticiado nos canais de comunicação, o balcão de emprego tem todos os dias 1300 vagas de trabalho. Então eu vejo que é isso e também diante da situação dos países deles eles migram para cá, exatamente por esta oportunidade de trabalho então eu acho que é as duas coisas. A oportunidade que nós temos e a necessidade deles (Empresa, 2022).

Logo, essas vagas, cada vez mais, são preenchidas pelos imigrantes, assim como acontece em outros países que buscam a mão de obra do imigrante para atividades consideradas “desqualificadas”. Os imigrantes atendem a falta de mão de obra nos frigoríficos, visto que os trabalhadores nacionais rechaçam-na devido ao trabalho desqualificado, monótono e desvalorizado. Os trabalhos nos frigoríficos são pouco procurados pelos trabalhadores nacionais, ao passo que os imigrantes colocam-se como um importante

exército industrial de reserva. Trata-se de um setor produtivo que, pelas próprias condições de organização e trabalho desqualificado, insere imediatamente aqueles que se submetem a ele, pois dispensa conhecimentos mais elaborados para ser desempenhado (Bortoloto, 2019). É importante destacar que a cidade apresenta um número significativo de universidades e o espaço para formação de mão de obra qualificada é grande, de modo que essa mão de obra qualificada não quer desempenhar atividade com menor qualificação.

Quando a entrevistada da Empresa questiona sobre as vagas de trabalho que esses imigrantes ocupam, refere que brasileiros e imigrantes têm as mesmas oportunidades de trabalho, mas tendo um olhar para as atividades de produção, que são os locais que os imigrantes ocupam, em sua maioria. A entrevistada da Empresa esclarece que as vagas que os imigrantes entram na empresa são as mesmas para brasileiros e haitianos, que são as vagas de operadores de produção. Não é uma questão de discriminação, que os imigrantes vão para cargos menores que os brasileiros. Ela salienta:

Não existe isso. Existem as vagas e existe um processo de seleção que é igual para todo mundo, independente... ai ele passam pelo teste de seleção, todos. Quem for aprovado então, é contratado. Nas vagas, não existem vagas diferenciadas... Ai quando elas entram vão trabalhando, e conforme vão surgindo as oportunidade, às vezes tem recrutamento, às vezes não. Porque tem o encarregado, o líder que tem autonomia, para promover ser empregados ele vai promovendo. Com base no desempenho, com base na assiduidade. Nós temos em média 150 promoções nesta unidade por mês. Pessoas são promovidas... metade é estrangeiros. Mais ou menos metade, estes dias a gente fez esta avaliação. Eles entram como operador de produção 1, 2 ai ele vão para 3, ou vão para operador de máquina, ou eles são higienizador... tem quem já é líder... Toda a promoção muda de faixa salarial. Aumenta o salário (Empresa, 2022).

A entrevistada da empresa aponta que, na unidade que trabalha, 38% da mão de obra são imigrantes haitianos, detendo a contratação de outros imigrantes como venezuelanos. Em torno de 38%, entre todos os estrangeiros nessa unidade, mas há unidade que tem menos que 38%, dependendo do tamanho da unidade. Nessa unidade, tem 6.630 funcionários, sendo 2.500 imigrantes, ou seja, um terço (Empresa, 2022). Também há entrevistas relatando que essa média de imigrantes mantém-se desde quando as empresas começaram a contratar. A entrevistada Empresa salienta que, desde 2021, a procura de imigrantes haitiano por essas vagas de trabalho tem diminuído, na sua análise, estão procurando outros destinos, não mais o Brasil.

Sobre a questão que envolve a rotatividade dos funcionários, a empresa refere que a rotatividade é baixa.

Sobre a relação de horários, a entrevistada responsável pelo frigorífico explica: *“Os haitianos, especificamente, são muito cumpridores de horários. Eles dificilmente faltam ao trabalho. Além de não sair dificilmente, eles faltam no trabalho”* (Empresa, 2022).

Essa questão de cumprir horário entra em choque com outros depoimentos que descrevem que eles têm problemas com horário e que quando morrem pessoas da família não vão trabalhar. Mas, segundo a empresa, é um direito, como para os brasileiros. *“Eles ficam os dois dias que eles têm o direito de ficar em casa. Isso é um direito. Mesmo que a pessoa faleceu lá no Haiti. Manda a foto do atestado, aí ele fica dois dias. Como todo mundo fica os dois dias. Que é a legislação do Brasil”* (Empresa, 2022).

Sendo assim, podemos analisar que as pessoas encaram suas responsabilidades com diferenças e, por isso, uns não cumprem horários, também acreditamos ser importante ressaltar a questão do preconceito, pois pode ser que atrasos podem acontecer, mas muitas vezes com as pessoas, também no caso dos imigrantes.

A partir do relato feito até aqui, podemos concluir que as ações públicas em relação aos imigrantes iniciam a partir da mobilização da sociedade civil, instituições religiosas e até alguns órgãos públicos, de forma muito isolada, mas em determinado momento, a demanda toma uma dimensão muito grande. Assim sendo, o setor público assume a discussão e é criado o CAI, que possibilita um atendimento e serviços variados e multidisciplinares. Nesse cenário, o mercado tem um papel importante na busca da mão de obra, no entanto, depois disso, eles passam a ter um papel secundário no atendimento das necessidades dessa mão de obra.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação pública não é uma política pública regulamentada, mas ela decorre justamente da discricionariedade do burocrata de nível de rua na interação com outros atores. A ação pública que percebemos conforme a definição, que é uma ação abaixo de uma política pública, tem a ver com a interação socioestatal, ou seja, a interação entre a sociedade civil, o mercado e o Estado.

Com a pesquisa, podemos identificar que o processo de imigração haitiana gerou a mobilização socioestatal no município de Chapecó, que produziu ações públicas e, conseqüentemente, instrumentos de ação pública no município. Os instrumentos de ação pública que observamos em Chapecó foram sendo construídos devido à discricionariedade dos burocratas de rua, buscando resolver problemas dos imigrantes. Problemas pontuais que exigiram traçar ações a longo prazo.

O processo migratório que se intensifica no mundo traz a necessidade de enfrentá-lo, incluindo os seus impactos no local. Como vimos, inúmeros municípios brasileiros receberam recentemente imigrantes e, com isso, precisaram suprir as demandas que eles tiveram. Neste sentido, o estudo sobre a imigração haitiana em Chapecó identificou as demandas e mostrou as ações implementadas.

A fonte da discricionariedade da burocracia de nível de rua está no conhecimento, nas regras institucionais e na relativa autonomia da autoridade organizacional. Com isso, observa-se que profissionais exercem discricionariedade, fazem julgamento e tomam decisões. As organizações públicas operam com regras complexas que mudam constantemente, isso incentiva seu uso seletivo e dificulta a supervisão. Por fim, há a relativa autonomia da autoridade organizacional, ou seja, dos superiores hierárquicos, que advém da multiplicidade de regras e do dilema agente-principal (D'Ascenzi; Lima, 2014). Essa discricionariedade permitiu que os burocratas em nível de rua desenvolvessem algumas ações (pequenas ações) e, com isso, acumulassem experiências, competência para, depois, propor algo maior como o CAI, incorporação da Polícia Federal.

Do ponto de vista analítico, a categoria do burocrata em nível de rua permitiu observar a autonomia e a liberdade de ação dos burocratas que desenvolvam micro ações nos equipamentos públicos. Com isso, vão adquirindo experiências, competência, comprometimento pelo serviço, pela interação, por causa dos imigrantes e percebendo sua importância. Conseqüentemente, esse acúmulo resulta na construção de um centro de referência como é o CAI, que podemos dizer que é um projeto inovador, porque não atende

apenas as necessidades consideradas emergenciais, mas apresenta vários serviços, pensando questões mais complexas para que os imigrantes se estabeleçam no município. A criação do CAI passa a ser uma política pública, porque tem uma previsão legal e a sua construção está na lei. Das ações públicas, surge, portanto, uma política pública, na qual se destaca o trabalho dos burocratas em nível de rua.

As ações foram ficando cada vez mais evidenciadas pelos instrumentos que foram sendo desenvolvidos em Chapecó. Os instrumentos geraram o amadurecimento para a criação do CAI, como um espaço importante de acolhimento e atendimento das diferentes demandas que os imigrantes possuem. Neste sentido, a secretária da assistente social, juntamente com sua equipe, teve um protagonismo importante nas ações públicas. As primeiras ações públicas para os imigrantes nasceram da iniciativa da sociedade civil e dos burocratas de nível de rua do serviço social, do CRAS. Com a cooperação entre o CRAS e a UFFS, foram criados materiais pedagógicos e condições estruturais para realizar o curso de português para os imigrantes, e também a contratação de um imigrante tradutor. Foi justamente o serviço social, que acolheu e desenvolveu essas ações.

Apesar da efervescência do fenômeno migratório no município, apenas em 2020 buscaram-se recursos no nível federal para a criação do CAI. Por que demorou tanto? A construção do CAI parte de um programa federal que destinou recurso para o município. A nível federal começa a organizar a interiorização dos imigrantes, disponibilizando recursos para o acolhimento. Chapecó teve um acúmulo de experiências e com o objetivo de criar um centro para os imigrantes, o CRAS buscou o recurso e apresentou um projeto. Desde a chegada dos imigrantes haitianos em Chapecó, ocorreram avanços no processo, no olhar das demandas deles, mas é um processo moroso, que demanda um olhar sensível dos burocratas.

Entre os instrumentos de ação pública identificados neste trabalho, que contribuem com a vida dos imigrantes estão as aulas de português. Como descrito anteriormente, o mercado traz os imigrantes, pois são uma mão de obra importante, porém eles apresentam dificuldade em comunicar-se devido à questão do idioma, visto que são indivíduos que não dominam a língua portuguesa. Com isso, as aulas de português são consideradas um instrumento de ação pública, que foi sendo construído e viabilizado pela sociedade civil, universidades, que organizaram um projeto pedagógico para atender essa demanda e, posteriormente, os burocratas em nível de rua buscam, na experiência acumulada dessas instituições, realizarem parcerias entre a sociedade civil e o Estado. Lascoumes e Le Galès (2007, p. 21) afirmam que um instrumento de ação pública constitui “um dispositivo ao

mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador.”

A Polícia Federal, com o uso da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, desenvolve instrumentos importantes, como é o caso do agendamento para regulação da documentação dos imigrantes que têm uma organização burocrática rígida. Mas, o comprometimento e a sensibilidade com a situação dos imigrantes faz com que desenvolvam ações que viabilizem com celeridade a situação legal dos imigrantes. Exemplo disso é quando viabilizam o agendamento dos imigrantes para que sejam atendidos em dias específicos e quando agilizam o visto para estudantes conseguirem realizar a matrícula na universidade e até mesmo ter acesso à carteira de trabalho. Nessas ações, é percebida a presença do burocrata de rua, que viabiliza os processos para que os imigrantes consigam efetivar suas demandas e seguir suas vidas, estabelecendo uma relação com o emprego formal e com a formação, buscando qualificação. Houve também o treinamento para as empresas sobre as questões legais para a contratação dos imigrantes, pois havia muitas dúvidas sobre a contratação. A Polícia Federal organizou um treinamento para o RH das empresas, viabilizando a contratação dos imigrantes.

Identificamos que há uma compreensão das instituições públicas que a mão de obra do imigrante é importante para a economia do município. Os dados do balcão de emprego e desenvolvimento econômico do município comprovam isso. A partir de então, verificamos a importância da criação de um banco de dados sobre o currículo dos imigrantes para ajudar os empresários na contratação deles, sendo que estas são consideradas mini ações que facilitam e agilizam esse processo.

Outro instrumento de ação pública é a contratação dos imigrantes como estagiários para facilitar o atendimento no CRAs. A criação de vagas na UFFS para imigrantes ingressarem em cursos de graduação é outra iniciativa importante na busca de formação e qualificação deles. Essa ação gera, além de formação profissional, integração com a sociedade, havendo uma troca cultural no espaço acadêmico e para outros espaços da sociedade.

As ações socioestatais do município refletiram-se também em nível estadual quando, em 2018, foi apresentada na ALESC a necessidade de grupos de trabalho para estudar as particularidades da migração no estado de SC. Naquele momento, foi estabelecida a contratação de estagiários e aprovada a Lei do Migrante no Estado, sendo um mecanismo legal importante para dar viabilidade para os imigrantes em Santa Catarina.

Destacamos que os instrumentos de ações públicas resolveram problemas pontuais para viabilizar a vida dos imigrantes no município de Chapecó. Também, foram sendo construídas e pensadas ações futuras e estratégicas para o processo migratório, que, pela característica econômica da cidade, a imigração deve continuar. O exemplo disso é o CAI, o espaço que foi construído e tornou-se referência no país, pelo seu trabalho.

No decorrer da pesquisa, outra questão identificada foi o preconceito racial, que aparece, algumas vezes, de forma sutil e, outras vezes, de forma explícita, sendo que os imigrantes vivenciam situações de preconceito. Relatam, por exemplo, que, mesmo tendo qualificação, as vagas de trabalho a eles oferecidas estão sempre ligadas ao chão de fábrica. Eles estabelecem comparações entre os imigrantes brancos, dizendo que estes são tratados de outra forma.

Essas inúmeras ações geraram também lei municipal para os imigrantes, em outubro de 2022, apresentada pela câmara de vereadores e aprovada, por compreender que, além de uma lei federal, estadual, era necessário atender particularidades do município.

Contudo, é importante que a política pública de migração seja regulamentada, institucionalizada, articulando nível federal, estadual e municipal para atender os direitos humanos desses imigrantes que vêm buscando nova vida e novas oportunidades.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Pacto Global sobre Refugiados**. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b98b87d7.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.

ALESSI, Mariana Longhi Batista. A migração de haitianos para o Brasil. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 82-86, abr./jun., 2013.

ALMEIDA, Camila. **Imigrantes**: uma exposição de retratos sobre os haitianos. Chapecó, 2019. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/cultura/index.php?r=noticia&idnoticia=456>. Acesso em: 29 abr. 2023.

ANTEZANA, Natália Latino. **A ambiguidade no processo de implementação de políticas públicas**. 2013. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

ATO em Chapecó marca os cinco anos do terremoto no Haiti. **Diário do Iguacu**, Chapecó, jan. 2015. Disponível em: <https://diregional.com.br/diario-do-iguacu/cotidiano/ato-em-chapeco-marca-os-cinco-anos-do-terremoto-no-haiti>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BANDEIRA, Laís Cristina. **Da síndrome do sobrevivente a solidariedade**: uma análise da recepção dos imigrantes haitianos na cidade de Chapecó e as fronteiras da justiça. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2018.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Farias; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Farias (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2011. p. 138-172. Disponível em: https://lagep.ufop.br/sites/default/files/lagep/files/baptista_e_rezende_2011_a_ideia_de_ciclo_na_analise_de_politicas_publicas.pdf?m=1591022528. Acesso em: 17 abr. 2023.

BAPTISTELA, Tiago. A problemática da tutela jurídica dos refugiados ambientais no Brasil: análise da concessão do visto humanitário concedido pelo Conselho Nacional de Imigração. **Direito em Debate**: Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijui, Ijuí, ano 27, n. 49, p. 156-176, jan./ jun. 2018.

BORDIGNON, Sandra de Avila. Farias. **Inserção dos imigrantes haitianos nos contextos escolares e não escolares no oeste catarinense**. 2016. 228 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2016.

BORTOLOTO, Claudimara Cassoli. **Migração e trabalho na contemporaneidade**: os haitianos no Oeste do Paraná. 2019. 349 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2019. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181314/bortoloto_cc_dr_arafel.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Distrito Federal, Presidente da República, [2010].

BRIZOLA, N. F. V. **A reconstrução identitária e de pertencimento nos processos migratórios**: relatos de experiências com haitianos em escola pública do município de Marau/RS. 2021. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2021.

CÂMARA, A. R. T. **Fluxos migratórios para o Brasil no início do Século XXI**: respostas institucionais brasileiras. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, DF, 2014.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p.1781-1804, nov./dez. 2011.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; TONHATI, Tânia (org.). A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. **Cadernos OBMigra**, Brasília, DF, v. 1, n. 2, 2015. Edição especial.

CAVALCANTI, L. *et al.* (org.). **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Brasília, DF: OBMigra, 2014. (Relatório Anual 2014).

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. **Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua**. Pires, Roberto, Lotta, Gabriela, Oliveira, Vanessa (org): Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas. – Brasília : Ipea : Enap, 2018. 413 p.

CENTRO de atendimento ao imigrante em Chapecó divulga balanço de 2022. **Diário do Iguacu**, Chapecó, jan. 2022. Disponível em: <https://direcional.com.br/diario-do-iguacu/2022-12-23-cai-em-chapeco-divulga-balanco-de-2022>. Acesso em: 17 abr. 2023.

COTINGUIBA, Geraldo Castro. **Imigração haitiana para o Brasil**: a relação entre trabalho processos migratórios. 2014. Dissertação (Mestrado em História e Estudos Culturais) - Universidade Federal de Rondônia, Campus Porto Velho, 2014.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Estrutura normativa e implementação políticas públicas. *In*: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **A política externa do regime militar**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

DUPAS, Elaine. **Nova lei de migração**: a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos no Brasil. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

DURAND, Jorge. Haity y la salida migratória. **Periódico LaJornada**, enero 2010. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/31/opinion/010a1pol>. Acesso em: 10 fev. 2014.

FARIA, C. A (*org.*). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. da PUCMINAS, 2012.

FERNANDES, D. M.; CASTRO, M. C. G. de; KNUP, S. P. **Fluxo da mão de obra da Europa para o Brasil**. In: ECONOMIA, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2012. p. 135-149.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/junio/Downloads/89-Texto%20do%20Artigo-474-1-10-20091014.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

GODOY, Gabriel Gualano. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (*org.*). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

GOTTARDI, Ana Paula Pellegrino. **De porto a porto**: o Eldorado Brasileiro na percepção dos imigrantes haitianos em Porto Velho-RO. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GUERINI, Mônica. Balcão de Empregos de Chapecó tem 1544 vagas disponíveis. **Canal Ideal**, Xanxerê, maio 2023. Disponível em: <https://www.canalideal.com.br/vaga/balcao-de-empregos-de-chapeco-tem-1544-vagas-disponiveis>. Acesso em: 02 maio 2023.

I RELATÓRIO cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local. Brasília, DF: Ed. da ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 abr, 2023.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES Pierre; GALÈS, Patrick Le. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (*org.*). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Ed. da Enap, p.460, 2021.

HASSENTEUFEL, Patrick; OSMANY, Porto de Oliveira. Introdução à sociologia política da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (*org.*). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Ed. da Enap, p.460, 2021.

IMIGRANTES terão atendimento do Balcão de Empregos e Polícia Federal na Rodoviária. **Notícias Chapecó.org**, Chapecó, jun. 2022. Disponível em:

<https://www.chapeco.org/noticias/51543/imigrantes-terao-atendimento-do-balcao-de-emprego-s-e-policia-federal-na-rodoviaria/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

IMMERGUT, E. **O poder político das ideias econômicas**: keynesianismo entre as nações. São Paulo: Princeton University Press, 1996.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, jan. 2007.

LEVISKI, Daiane Schneider; LUCAS, Douglas Cesar. Análise da nova lei de migração no contexto da efetivação dos direitos fundamentais e humanos no Brasil. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. 22, n. 42, p. 27-49, jan./abr. 2022.

LIPSKY, Michael. **Burocracia a nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília, DF: Ed da Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. da PUCMINAS, 2012.

LOTTA, Gabriela. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 13, p. 15-20, 2017.

LOURENÇO, Luana. Dilma anuncia redução da tropa brasileira no Haiti. **Agência Brasil**, Brasília, DF, fev. 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>. Acesso em: 07 dez. 2022.

MACEDO, Janaina Santos. **Pessoas e mundos em movimento**: migrantes haitianos e senegaleses na região da Grande Florianópolis (SC). 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. **A imigração haitiana em Santa Catarina**: perfil sociodemográfico do fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BAENINGER, Rosana. A imigração haitiana em Santa Catarina: fases e contradições da inserção laboral. *In*: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS HUMANAS, 11., 2016, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: Blucher, 2016. p. 377-388.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 43, p. 67–102, 1997. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/184>. Acesso em: 25 jun. 2023.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2017. p. 23-45.

MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria; CAZAROTTO, Rosmar; GRANADA, Daniel. Migração haitiana no Brasil: análises de um processo em construção a partir de um estudo de caso. *In*: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 29., 2015, Natal. **Anais [...]**. Natal: [s.n.], 2015. 16 p.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1574, nov./dez. 2012.

OTERO, Guilherme Arosa Prol. **Migrações, políticas públicas e federalismo: análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

PATARRA, Neide. Brasil: país de imigração? **E-Metropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro, n. 9, ano 3, p. 1-18, jun. 2012.

PEREIRA, Adelyne M. Análise de políticas públicas e neoinstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. *In*: Guizardi F. L. *et al.* (org.). **Políticas de participação e saúde**. Recife: Ed. da UFPE; 2014. p. 143-164.

PIOVEZANA, Leonel; BORDIGNON, Sandra Avila Farias. Movimentos migratórios no sul do Brasil: o caso dos haitianos na região oeste catarinense. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E SOCIEDADE, 6., 2015, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: ESOCITE, 2015. Disponível em: <http://www.rio2015.esocite.org/resources/anais/5/1440783279>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017).

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Norma permite Município contratar imigrantes**. Chapecó, 2019a. Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/noticia/2621/norma-permite-municipio-contratar-imigrantes>. Acesso em: 17 abr. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **SEASC faz balanço de viagem a Brasília**. Chapecó, 2019b. Disponível em: <https://chapeco.sc.gov.br/noticia/2106/seasc-faz-balanco-de-viagem-a-brasil>. Acesso em: 17 abr. 2016.

RISSON, Ana Paula. **Cartografia da atenção à saúde de imigrantes haitianos residentes em Chapecó - SC**. 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2016.

RIVAS, José Antonio. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. **Reflexión Política**, Bacaramanga, v. 5, n. 9, p. 36-46, jun. 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. [S. l.]: Oxford University Press, 2002.

SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. A política imigratória brasileira no pós-segunda guerra mundial e os refugiados: uma leitura da revista de imigração e colonização. **Cena Internacional**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 184-210, jan. 2007. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/CENAInternacional/2007/vol9/no2/7.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2017.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TEDESCO, João Carlos. **Imigração do sul do Brasil: transnacionalismos, sociabilidades e desenvolvimentos**. Passo Fundo: Acervus, 2022.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TREVISAN, Elisaide; CURRALADAS, Marilu Aparecida Dicher Vieira da Cunha Reimão. Refúgio: da tradição ao início da normalização. *In*: LOIS, Cecilia Caballero; BRANDÃO, Daniela da Rocha; MEYER, Samantha Ribeiro (org.). **Direito Internacional dos direitos humanos I**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

UEBEL, R. R. G. O redirecionamento da política externa brasileira para imigrantes e refugiados: o caso da imigração haitiana no início do século XXI. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 4, n. 1, p. 27-44, nov. 2016.

UNHCR, Haiti: Eight Month After the Earthquake. (Informações atuais sobre o desastre). Disponível em: <<http://reliefweb.int/taxonomy/term/5727>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

WALDMAN, Tatiana Chang. **Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo**. 2018. Disponível em:

<https://www.justica.gov.br/seusdireitos/refugio/anexos/apostila-modulo-5.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

WIKIPEDIA. **Chapecó**. 2023. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Chapec%C3%B3>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 11-27, abr./jun. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/junio/Downloads/1534-Texto%20do%20Artigo-5932-1-10-20141128.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ANEXO A

Roteiro de entrevistas semiestruturado para o Estado, mercado e sociedade civil.

Mercado:

Há incentivo do Estado para contratação dos imigrantes?

Qual o tipo de trabalho que desenvolvem?

Que tipo de apoio às empresas recebem da prefeitura?

Sua empresa fez parceria algum tipo de relacionamento com outras empresas para lidar com essa mão de obra estrangeira?

Que tipo de demandas relacionadas com os imigrantes que a sua empresa tem feito em relação à prefeitura?

O que cabe de responsabilidade para a prefeitura na sua visão?

Vocês tiveram contato com alguma organização da sociedade civil para tratar dos problemas, desafios relacionados com os imigrantes?

Estado:

Desde quando você trabalha com os imigrantes?

Quais os principais problemas e desafios que eles trazem para você?

Quais ações desenvolvidas para dar conta das demandas?

Qual a parceria com as empresas pressionaram ou se tornaram parceiras para a resolução de problemas?

Como você vê o impacto da nova Lei em termos de políticas públicas?

Como você tem percebido a questão racial na cidade de Chapecó, com a chegada dos imigrantes?

Sociedade civil

Quais as principais demandas dos imigrantes? Elas mudaram ao longo do tempo?

Quais ações que vocês desenvolveram na chegada dos imigrantes e depois?

Como vocês financiam as atividades?

O que foi desenvolvido junto com a prefeitura, empresas?

Qual ação foi incorporada como uma ação ou política pública?

O que a prefeitura já fez pelos imigrantes em termos de serviços? Qual foi a gestão que mais se envolveu com a temática?

O que a prefeitura deveria fazer na sua opinião para atender os imigrantes?

Como você avalia o impacto da nova lei em termos de políticas públicas?