

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**RICHELLI DAIANA PINHEIRO**

**POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: A INTERSECÇÃO ENTRE AS  
RESPOSTAS HUMANITÁRIAS E A ESFERA SUBNACIONAL**

**São Borja - RS  
2022**

**RICHELLI DAIANA PINHEIRO**

**POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: A INTERSECÇÃO ENTRE AS  
RESPOSTAS HUMANITÁRIAS E A ESFERA SUBNACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais.

Orientador: Professor Dr. Davide Carbonai

**São Borja - RS  
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

P654p Pinheiro, Richelli Daiana

Política Migratória Brasileira: a intersecção entre as  
respostas humanitárias e a esfera subnacional / Richelli  
Daiana Pinheiro.

155 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa,  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022.

"Orientação: Davide Carbonai".

1. Política migratória. 2. Acolhimento humanitário. 3.  
Instrumentos de ação pública. 4. Interiorização. 5. Vaga de  
Emprego Sinalizada. I. Título.

**RICHELLI DAIANA PINHEIRO**

**POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: A INTERSECÇÃO ENTRE AS RESPOSTAS  
HUMANITÁRIAS E A ESFERA SUBNACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 18 de novembro de 2022.

Banca examinadora:

---

Prof. Davide Carbonai  
Orientador  
(UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Angela Quintanilha Gomes  
(Unipampa)

---

Prof. Dr. Thiago da Silva Sampaio  
(Unipampa)

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira  
(UFMS)

---



Assinado eletronicamente por **Daive Carbonai, Usuário Externo**, em 22/11/2022, às 13:57, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **Marco Aurélio Machado de Oliveira, Usuário Externo**, em 22/11/2022, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **ANGELA QUINTANILHA GOMES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/11/2022, às 19:05, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **THIAGO DA SILVA SAMPAIO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 28/11/2022, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0991295** e o código CRC **A92DEFE6**.

---

## AGRADECIMENTOS

Reconheço a importância da Universidade Federal do Pampa na minha formação, como uma instituição educacional pública, gratuita e de qualidade. Em especial, deixo meu agradecimento ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e ao meu orientador, professor Dr. Davide Carbonai, pelo aprendizado e por ter me proporcionado diversos momentos de reflexão.

Agradeço à minha família, especialmente a minha adorável mãe Rosane, ao meu filho Enzo e ao meu companheiro Francis, por todo o apoio, o carinho dos pequenos gestos e palavras de acolhimento, incentivo e compreensão ao longo dessa caminhada.

Ao Instituto Federal Farroupilha, reconheço a relevância da política de incentivo à qualificação profissional e agradeço a oportunidade de usufruí-la. Ao colega de grupo de pesquisa, Maique Berlote Martins, que se tornou um querido amigo, agradeço pelos diversos materiais compartilhados, discussões e pelos convites aos eventos e reuniões voltadas aos estudos de implementação de políticas públicas.

Aos “informantes” que participaram desta pesquisa, a Igreja Batista Filadélfia, pelo acolhimento da proposta e pelos inúmeros contatos e visitas com migrantes, proporcionando assim uma abertura da pesquisa de campo. À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Santa Rosa, agradeço o aceite da participação na pesquisa e por ter compartilhado os primeiros passos da implementação da política de Interiorização no município. Aos informantes haitianos e venezuelanos, deixo meus sinceros agradecimentos por me receberem em suas residências e confiarem a mim suas histórias de vida e suas experiências em distintas situações relacionadas ao acesso às políticas públicas.

## RESUMO

A trajetória de mudanças da política migratória brasileira foi acompanhada por estratégias do governo de inserção internacional, alinhamento às normativas internacionais e pela presença de novos padrões de mobilidade. O período é marcado pela centralidade dos processos migratórios na Fronteira do Arco Norte do Brasil, entre eles, a migração haitiana com início em 2010 e a migração venezuelana a partir de 2015. Assim, delinear-se respostas operacionalizadas por meio de diferentes instrumentos de ação pública que se intersectam com as condições de vida dos migrantes na esfera subnacional. Entre elas, a resposta humanitária brasileira à migração venezuelana, denominada Operação Acolhida, que tem entre os seus eixos de atuação, a Estratégia de Interiorização na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada (VES). Situado na Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, o município de Santa Rosa já é uma referência na dinâmica migratória haitiana, em grande medida, impulsionada pelo Setor da Indústria da Transformação, frigorífico, abate de suínos. Com adesão recente à Estratégia de Interiorização na modalidade VES, Santa Rosa, até o mês de setembro de 2022, corresponde ao 5º município brasileiro que mais recebeu migrantes interiorizados nessa modalidade. Perante a esse novo contexto, esta dissertação examina o processo de implementação das respostas humanitárias do governo brasileiro, relacionando-as com as condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa/RS entre 2021 e 2022. O percurso metodológico refere-se a um caminho qualitativo e indutivo, compreendendo pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa de campo envolveu 17 entrevistas narrativas com a participação de migrantes, instituições de apoio e burocratas de médio escalão vinculados ao órgão gestor da política de assistência social de Santa Rosa. Pela lente dos instrumentos de ação pública e análise de conteúdo com o apoio do *software* ATLAS *t.i.*, foi identificado categorias teóricas e empíricas. Assim, revisitamos o processo de adesão à Estratégia de Interiorização, identificando os atores envolvidos e o mecanismo de indução do governo federal. Na modalidade de Interiorização - VES, encontramos os Novos instrumentos de política pública, baseados em acordos ou contratos, característicos da nova gestão pública, bem como os dispositivos que os acompanham, afirmando que a contratação não está garantida. Destaca-se ainda, um instrumento de gestão – o Plano de ação para acolhimento e suas dificuldades de operacionalização. Classificado por seus implementadores como um processo de Interiorização invertido. No que tange às condições de vida dos migrantes no município, identificamos os aspectos das suas trajetórias, apoio governamental, barreiras do idioma,

moradia e o emprego na indústria da carne. Por fim, apontamos que os avanços da nova Lei de Migração, refletiram na autonomia da mobilidade interna dos migrantes. Por outro lado, a resposta humanitária de Interiorização, reflete na persistência das práticas emergenciais e inexistência de migrantes nos espaços decisórios. Com escassas possibilidades de mobilidade social, as ocupações em frigoríficos refletem uma etno-estratificação ocupacional, na qual o Estado se apresenta como um parceiro recrutador de mão de obra em empregos caracterizados pela intensificação, alta rotatividade, insalubridade e baixos salários.

Palavras-Chave: política migratória; acolhimento humanitário; instrumentos de ação pública; interiorização; vaga de emprego sinalizada.

## ABSTRACT

The path of changes in Brazilian migration policy has been followed by the government's strategies for international insertion, alignment with international regulations, and the presence of new patterns of mobility. The period is pointed by the centrality of migratory processes on Brazil's Arco Norte border, including Haitian migration beginning in 2010 and Venezuelan migration in 2015. Thus, operationalized responses were operationalized through different instruments of public procedures that intersect with the living conditions of migrants in the subnational sphere. Among them, the Brazilian humanitarian response to Venezuelan migration, called "Operação Acolhida" (means welcoming operation), which one of its approaches is the Interiorization Strategy in the modality "Vaga de Emprego Sinalizada" (VES), meaning marked job vacancy. Located in the Northwest border of Rio Grande do Sul, the city of Santa Rosa is already a reference in the Haitian migratory dynamics, mostly by the Transformation Industry Sector, slaughterhouse, pig abattoir. With recent adherence to the Interiorization Strategy in the VES modality, Santa Rosa, until September 2022, corresponds to the 5th Brazilian municipality that received more interiorized migrants in this modality. Towards this new context, this thesis examines the process of implementation of humanitarian responses of the Brazilian government, relating them to the living conditions of Haitian and Venezuelan migrants living in the city of Santa Rosa/RS between 2021 and 2022. The methodological course refers to a qualitative and inductive path, comprising bibliographic, documentary and field research. The field research involved 17 narrative interviews with migrants, support institutions and mid-level bureaucrats linked to the managing body of the social welfare policy in Santa Rosa. Through the lens of public action tools and content analysis with the support of ATLAS t.i. software, theoretical and empirical categories were identified. Hence, the process of adherence to the Interiorization Strategy was revisited, identifying the actors involved and the induction mechanism of the federal government. In the modality of Interiorization - VES, we found the new instruments of public policy, based on agreements or contracts, characteristic of the new public management, as well as the devices that accompany them, stating that contracting is not guaranteed. Also, emphasize a management instrument - the Action Plan for Reception and its operationalization difficulties. Classified by its implementers as an inverted Interiorization process. Regarding the migrants' living conditions in the municipality, were identified aspects of their trajectories, governmental support, language barriers, housing, and employment in the meat industry. Finally, point out that the advances of the new Migration Law, reflected in the autonomy of

migrants' internal mobility. In contrast, the humanitarian response of Interiorization is reflected in the persistence of emergency practices and the inexistence of migrants in decision-making spaces. With few possibilities for social mobility, the occupations in meat packing plants reflect an occupational ethno-stratification, in which the state presents itself as a partner recruiter of labor in jobs characterized by intensification, high turnover, unhealthiness, and low wages.

Keywords: migration policy; humanitarian reception; public action instruments; interiorization; signaled job vacancy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dados migrantes e refugiados venezuelanos, agosto de 2022 .....	66
Figura 2 – Estrutura de Governança do Comitê Federal de Assistência Emergencial, conforme Decreto nº10.917, de 29 de dezembro de 2021 .....	70
Figura 3 – Eixos de atuação da Operação Acolhida .....	72
Figura 4 – Modalidades de Interiorização .....	75
Figura 5 – Localização de Santa Rosa no COREDE Fronteira Noroeste.....	87
Figura 6 – Procedimento inicial do processo de intermediação laboral .....	92
Figura 7 – Declaração Inicial de Intenção das Partes .....	94
Figura 8 – Termo de Responsabilidade do Imigrante.....	95
Figura 9 – Processo administrativo da Interiorização em SR, 2022.....	96
Figura 10 – Pirâmide etária/sexo, Interiorização, SR, agosto de 2022.....	102
Figura 11 – Maiores contratações na modalidade VES, 1º quadrimestre de 2022.....	103
Figura 12 – Visão geral dos produtos exportados de Santa Rosa, jan/out, 2022.....	120
Gráfico 1 – Registros de Interiorização em Santa Rosa, agosto 2022.....	100
Gráfico 2 – Modalidades de Interiorização SR, agosto 2022 .....	101
Quadro 1 – Tipologia de instrumentos de acordo com Lascoumes e Le Galès.....	36
Quadro 2 – Perfil dos participantes migrantes haitianos .....	82
Quadro 3 – Perfil dos participantes migrantes venezuelanos .....	82
Quadro 4 – Convenções para transcrição de entrevistas .....	83
Quadro 5 – Organização da Assistência Social em SR, por níveis de proteção.....	89
Quadro 6 – Instrumentos baseados em acordos, contratos .....	93
Quadro 7 – Plano de execução do recurso.....	107

## LISTA DE SIGLAS

**ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
**ATLAS BRASIL** – Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil  
**CFAE** – Comitê Federal de Assistência Emergencial  
**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social  
**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
**COMIGRAR** – Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio  
**CNIg** – Conselho Nacional de Imigração  
**CONARE** – Comitê Nacional para os Refugiados  
**COREDE FRONTEIRA NOROESTE** – Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Noroeste  
**CSNU** – Conselho de Segurança da ONU  
**DEMIG** – Departamento de Migrações  
**DIH** – Direito Internacional Humanitário  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**FT Log Hum** – Força-Tarefa Logística Humanitária  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IDAM** – Índice de Desenvolvimento Agropecuário Municipal  
**IEDE** – Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**IVS** – Índice de Vulnerabilidade Social  
**MDS** – Ministério de Desenvolvimento Social  
**MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul  
**MINUSTAH** – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti  
**MRE** – Ministério das Relações Exteriores  
**NURIN's** – Núcleos Regionais de Interiorização  
**OBMIGRA** – Observatório das Migrações Internacionais  
**OIM** – Organização Internacional para as Migrações  
**ONG** – Organização Não-Governamental  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PL** - Projeto de Lei  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**RN** – Resolução Normativa  
**RS** – Rio Grande do Sul  
**RMRP** – Plano Regional de Resposta a Refugiados e Migrantes  
**R4V** – Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela

**SINE** – Sistema Nacional de Emprego

**SR** – Santa Rosa

**SISMIGRA** – Sistema de Registro Nacional Migratório

**SIT** – Sistema de Tráfego Internacional

**SIT-MAR** – Sistema de Tráfego Internacional – Módulo de Alerta e Restrições

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TCLE** – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**UNFPA** – Fundo de População das Nações Unidas

**VAB** – Valor Adicionado Bruto

**VES** – Vaga de Emprego Sinalizada

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1 ESTADO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS</b> .....	<b>22</b>
1.2 O governo humanitário .....	28
1.3 Implementação e instrumentos de ação pública .....	30
<b>2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E CONTEXTOS MIGRATÓRIOS</b> .....	<b>38</b>
2.1 Contexto político-institucional da vigência do Estatuto do Estrangeiro .....	38
2.2 O contexto político-institucional do Haiti e a intervenção humanitária brasileira .....	43
2.3 A resposta humanitária do governo brasileiro à migração haitiana .....	48
2.4 O novo arcabouço normativo da Política Migratória brasileira: dos processos pré-decisórios à materialização parcial .....	53
2.5 O contexto político-institucional da República Bolivariana da Venezuela .....	61
2.6 A resposta humanitária do governo brasileiro à migração venezuelana: Operação Acolhida .....	65
2.6.1 Estratégia de Interiorização .....	73
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	<b>78</b>
3.1 Desenho da pesquisa .....	78
3.1.1 Procedimentos para construção dos dados .....	78
3.1.2 Técnicas e participantes da pesquisa no contexto local .....	80
3.1.3 Procedimentos para a análise dos dados .....	83
3.2 Limitações da pesquisa .....	84
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>86</b>
4.1 Situando o campo empírico: Santa Rosa na rota migratória .....	86
4.2 Intersecção entre a Estratégia de Interiorização e a política de assistência social: Vaga de Emprego Sinalizada .....	90
4.2.1 O processo de Interiorização invertido .....	96
4.2.2 Instrumento financeiro: mecanismo de indução .....	105
4.3 Narrativas .....	108
4.3.1 O apoio não governamental .....	112
4.3.2 Isso não é espanhol, não é inglês, como que eu vou conseguir falar isso? .....	115
4.3.3 <i>Do que más necesitamos es “alugo”</i> .....	117
4.3.4 O emprego na indústria da carne: <i>somos un engranaje</i> .....	118
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>131</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>148</b>

<b>APÊNDICE A - Instrumento de Pesquisa .....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICE B - Instrumento de Pesquisa .....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICE C – TÈM KONSANTMAN ENFÒME.....</b>	<b>150</b>
<b>APÊNDICE D – TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO .....</b>	<b>152</b>
<b>APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>154</b>

## INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Internacional para as Migrações, em 2020 apenas 3,6% da população mundial residia fora do seu país de nascimento ou de residência habitual (OIM, 2021a). Embora represente um pequeno percentual comparado à população global, a migração internacional vem se intensificando e se diversificando desde a década de 1990 e nos anos 2000, encontra-se no topo da agenda política mundial. As duas primeiras décadas do século XXI, têm sido acompanhadas por uma reconfiguração dos padrões de mobilidade internacional, direcionamento, motivações e políticas migratórias. Esse processo de reconfiguração compõe um fenômeno multicausal, sendo um produto de instabilidades econômicas e políticas, conflitos armados, desastres ambientais e pela adoção de políticas migratórias restritivas nos principais países de destino, localizados na América do Norte e da Europa (MÁRMORA, 2004; CAVALCANTI, 2015; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020).

No contexto regional, a América Latina e Caribe passaram de 8,33 milhões de registros de residência em 2010<sup>1</sup>, para 14,8 milhões em 2020, sendo considerada o maior corredor migratório do mundo em direção à América do Norte (OIM, 2021a). Esses dados demonstram que há um especial interesse do cenário global nos movimentos populacionais dessa região, bem como há uma inter-relação da política doméstica com a internacional.

No Brasil, as metamorfoses do cenário em relação às migrações iniciaram após a restauração do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Embora tenha permanecido vigente o anacrônico Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980), o novo ambiente institucional impulsionou uma maior interação do Estado no plano internacional. Por sua vez, um alinhamento do Estado às normativas internacionais, aspecto que inicia em meados da presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Com forte relação às estratégias de inserção internacional do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em face da especialização em ações humanitárias, a Operação para Estabilização do Haiti iniciada em 2004 é um marco tanto na dinâmica populacional migratória, assim como nas respostas governamentais de caráter humanitário.

Em um contexto marcado por intervenções internacionais e fragilidade político-institucional, o terremoto que assolou o Haiti em 12 de janeiro de 2010, conduziu a uma série de agravantes sociais e econômicos, levando milhares de pessoas a deixarem o país. Paralelamente, os países que se constituíram destino da diáspora haitiana implementaram

---

<sup>1</sup> Contemplando todas as categorias migratórias.

modificações em suas políticas migratórias. Em grande medida, essas políticas se tornaram mais restritivas, principalmente após setembro de 2001, somado ao agravamento da crise econômica de 2008 e ascensão de partidos nacionalistas (TONHATI; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2022).

Diante dessa inter-relação, o Brasil a partir de 2010, tornou-se uma alternativa para a migração haitiana<sup>2</sup>, que ocorreu pelo ingresso terrestre na Tríplice Fronteira do Arco Norte. Na vigência do Estatuto do Estrangeiro, impasses documentais condicionaram uma retenção nas cidades fronteiriças. Por consequência, amplas demandas por ações de acolhimento.

Sob a presidência de Dilma Rousseff, respostas emergenciais foram formuladas. Assim, o governo por meio do Conselho Nacional de Imigração, apresenta um novo instrumento regulatório, a Resolução Normativa nº 97 de 2012 concedida por razões humanitárias (BRASIL, 2012b). Por outro lado, atuou diretamente em ações na fronteira e no Haiti, firmando termo de cooperação internacional com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e descentralizou recursos financeiros. Ainda que se tenha centralidade na migração haitiana, a Tríplice Fronteira do Arco Norte se consolidou com um trajeto de mais de 17 nacionalidades. Esse período dá início a profundas mudanças no cenário migratório brasileiro, que entre os anos de 2011 a 2020 registrou em torno de 1,3 milhão de migrantes internacionais, com ênfase para registros vinculados ao Haiti, Senegal, Congo e, a partir de 2015, da República Bolivariana da Venezuela (OLIVEIRA, 2021; TONHATI; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2022).

Essas mudanças, têm sido acompanhadas por um novo léxico político que associa nacionalidades específicas a crises, emergências e noções de acolhimento humanitário. Articulado à dispositivos jurídico-normativos e políticos, o humanitarismo representa a nova concepção da política migratória brasileira (CHAVES, 2022a).

Embora o acolhimento humanitário tenha se tornado um dos princípios da nova Lei de Migração, a indicação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia apresentada em seu no Art. 120, não foi contemplado no Decreto de regulamentação (BRASIL, 2017a; 2017b). Esse limbo normativo que contempla o período do presidente interino Michel Temer, é acompanhado pela intensificação da migração venezuelana<sup>3</sup> que tomou maior força a partir de 2016, na fronteira de Pacaraima no estado de Roraima.

---

<sup>2</sup> Salienta-se que o uso genérico dos termos “migração haitiana”, “haitianos” e demais referências a nacionalidades é utilizado nesta dissertação sem a intenção de homogeneizar as diferenças culturais e étnicas de uma população.

<sup>3</sup> *Ibid.*, nota 2.

Atravessado por uma crise democrática e altamente impactado por sanções econômicas promovidas pelos Estados Unidos, a República Bolivariana representa o maior movimento emigratório da história da América Latina. Nessa dispersão populacional, até agosto de 2022, registra-se que 6,81 milhões de pessoas deixaram a Venezuela, permanecendo na América Latina e Caribe em torno de 5,75 milhões e 1,06 milhão nos demais países do globo terrestre (R4V, 2022b).

Assim, se delinea a política migratória a partir da Fronteira do Arco Norte do Brasil. Distanciando-se das ideias iniciais da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, o governo federal criou em 2018 um novo arranjo, envolvendo um amplo aparato normativo, diversas pastas ministeriais, áreas de políticas, sociedade civil e agências da Organização das Nações Unidas (ONU). Tratando-se de medidas de assistência emergencial, fundamentadas em “crise humanitária”, a resposta humanitária brasileira denominada “Operação Acolhida”, tem como seu braço logístico operacional, o Exército Brasileiro. O qual atua em sinergia entre o componente militar, a “Força-Tarefa Logística Humanitária” e aproximadamente 120 atores (BRASIL, 2022h).

Estruturada nos eixos de Ordenamento de Fronteira, Acolhimento e Estratégia de Interiorização, Operação Acolhida representa novas formas de acolhimento humanitário, assim como na federalização da Estratégia, ou seja, a descentralização até as esferas subnacionais. Como uma forma de deslocamento “assistido” e “ordenado”, a Estratégia de Interiorização atua em quatro frentes: a Institucional, a Reunificação Familiar, a Reunião Social e a Vaga de Emprego Sinalizada (VES).

Fortalecida no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, até setembro de 2022 a Estratégia de Interiorização alcançou a adesão de 887 municípios brasileiros (BRASIL, 2022f). Nesse contexto, os estados da região Sul do Brasil, têm liderado o *ranking* de adesão, apresentando os seguintes percentuais até setembro de 2022: Santa Catarina com 19,17% do total da população interiorizada no Brasil; o Paraná com 17,37% e o Rio Grande do Sul com 15,18% (BRASIL, 2022f).

Situado na Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul, o município de Santa Rosa já é uma referência na dinâmica migratória da população haitiana, em grande medida, impulsionada pelo Setor da Indústria da Transformação, frigorífico, abate de suínos. Em meados do primeiro semestre de 2022, o município aderiu a Estratégia de Interiorização, na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada e até o mês de setembro de 2022, corresponde ao 5º

município brasileiro que mais recebeu migrantes interiorizados nessa modalidade (BRASIL, 2022f).

Desse modo, esta investigação, vinculada à área de avaliação da Ciência Política e de Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, busca contribuir com os estudos sobre os recentes desdobramentos da política migratória. Além disso, a dissertação busca preencher três lacunas existentes em políticas públicas. A primeira diz respeito aos instrumentos de ação pública no âmbito da política migratória, a segunda refere-se à descentralização da Estratégia de Interiorização na modalidade VES. A terceira está relacionada ao espaço para às narrativas do público da política migratória nos estudos de políticas públicas. Considerando a complexidade que envolve múltiplas áreas de políticas e as distintas respostas governamentais, a abordagem por instrumentos traz importantes contribuições para a compreensão das formas de ação pública, das mudanças que ocorreram ao longo da política migratória e a relação entre o governo e seus governados. (HALPERN; LASCOUMES, LE GALÈS, 2021).

Diante desse panorama, esta dissertação se propõe a responder a seguinte questão: de que modo a implementação das respostas humanitárias do governo brasileiro refletem nas condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa/RS entre 2021 e 2022? Considerando a interação entre o plano internacional, doméstico e local, a pesquisa teve como objetivo geral, examinar o processo de implementação das respostas humanitárias do governo brasileiro, relacionando-as com as condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa/RS entre 2021 e 2022.

Para isso, foram delineados os seguintes objetivos específicos: *i)* discorrer sobre a trajetória de mudanças da política migratória brasileira a partir do Estatuto do Estrangeiro; *ii)* apresentar os condicionantes da emigração de haitianos e venezuelanos. No campo empírico, esta dissertação perpassa por dois objetivos: *iii)* identificar os instrumentos de implementação da Estratégia de Interiorização de migrantes venezuelanos na modalidade VES em Santa Rosa/RS; *iv)* dialogar sobre as condições de vida dos migrantes, a partir das narrativas de haitianos e venezuelanos residentes em Santa Rosa/RS.

Para atender os objetivos propostos, a investigação percorreu um caminho metodológico intrinsecamente indutivo e qualitativo. Nessa trajetória, foi adotado múltiplas técnicas de pesquisa, tais como: bibliográfica, documental e de campo. Na pesquisa bibliográfica buscou-se uma revisão seletiva conforme os objetivos de cada capítulo,

contemplando estudos nacionais e internacionais. Denotando grande relevância neste estudo, a pesquisa documental buscou abranger o aparato normativo que sustenta a política migratória brasileira, bem como relatórios e informações oficiais, publicações de *think tanks* conveniados com o governo federal, publicações de instituições voltadas à temática migratória e demais documentos do âmbito municipal.

Na dimensão empírica, a investigação contou com uma pesquisa de campo realizada no município de Santa Rosa/RS entre o final de 2021 e o primeiro semestre de 2022. O campo envolveu 17 entrevistas narrativas com a participação de migrantes haitianos e venezuelanos, instituições de apoio e burocratas de médio escalão vinculados ao órgão gestor da política de assistência social de Santa Rosa. Como procedimento para análise dos dados, foi adotado a análise de conteúdo, com base na codificação por temas proposto por Bardin (2016), com o apoio do *software* ATLAS *t.i.* Pela análise, foram identificadas categorias teóricas e empíricas, tais como: o processo de adesão à Estratégia de Interiorização em Santa Rosa, os atores envolvidos e os instrumentos de ação pública. Com os migrantes, as categorias contemplam a trajetória de migração, apoio local, idioma, moradia e aspectos sobre emprego e renda.

Desse modo, esta dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo inicia com a apresentação dos principais conceitos da pesquisa, tais como migração, política migratória, categorias migratórias e sua relação com o léxico do Direito Internacional e organizações internacionais. Aborda-se também, os conceitos elementares sobre governo humanitário, humanitarismo, implementação de políticas e a abordagem dos instrumentos de ação pública.

Adentrando no contexto político-institucional brasileiro e nos condicionantes da migração de haitianos e venezuelanos, o capítulo dois aborda a trajetória das mudanças da política migratória a partir do Estatuto do Estrangeiro, enfatizando a influência de sua faceta internacional. Nesse âmbito, o capítulo aproxima o diálogo com as áreas de Ciência Política e Relações Internacionais. O capítulo dedica uma atenção especial aos fatores que condicionaram a migração haitiana e venezuelana, buscando superar entendimentos simplistas, bem como fundamentar uma base interpretativa para um diálogo com migrantes haitianos e venezuelanos no campo empírico. Aborda-se ainda, os processos pré-decisórios da nova Lei de Migração até sua promulgação, focando nos aspectos de cunho conceitual, organizativo e do tratamento do instrumento regulatório de Acolhida Humanitária. O capítulo

encerra com a apresentação da resposta brasileira à migração venezuelana, a Operação Acolhida e a Estratégia de interiorização.

O terceiro capítulo é dedicado à apresentação do percurso metodológico da pesquisa. O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada no município de Santa Rosa/RS. Por fim, nas considerações finais, partindo do problema de pesquisa é sintetizado as principais informações dos capítulos, as considerações sobre os achados do estudo, bem como indicações para pesquisas futuras.

## 1 ESTADO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

A migração internacional refere-se a um movimento espacial de pessoas entre fronteiras político-administrativas de Estados nacionais, envolvendo necessariamente uma intenção de mudança de residência temporária ou permanente (MÁRMORA, 2004; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). O conceito de migração internacional tem em suas raízes a delimitação política do espaço territorial. Em termos históricos, a delimitação territorial sustenta-se no princípio de soberania inaugurado em 1648 pelo Tratado de Paz de Westphalia<sup>4</sup>, marcando assim a consolidação dos Estados nacionais modernos e o nascimento do Direito Internacional (MÁRMORA, 2004; JUBILUT 2010; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020).

Dessa forma, a migração internacional está intrinsecamente associada à concepção de fronteira. Sendo a migração um produto da existência das fronteiras, cabe pontuar que as fronteiras são antes de tudo, construções sociais (ANDERSON, 1996; SAYAD, 1998; MÁRMORA, 2004; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Segundo Anderson (1996), as fronteiras tornaram-se instituições políticas reguladas por normas legais e processos. Enquanto processos, as fronteiras são instrumentos de políticas do Estado, sendo mobilizadas como meios para atingir objetivos estatais, bem como são marcadores de identidades associadas à noção de consciência nacional, pertencimento, categorizações e distinção entre nacionais e não nacionais (ANDERSON, 1996).

Para Seyferth (2008, p.1), a noção de pertencimento nacional<sup>5</sup> está vinculada ao princípio de nacionalidade<sup>6</sup>, sendo este estruturado na “[...] equação estado-povo-nação”, denota um conteúdo essencialmente simbólico e remetendo a uma ideia de identidade comum e homogênea. Nessa concepção, Sayad (1998) pontua que a migração internacional é mais do que um simples movimento espacial entre fronteiras, é um fenômeno social marcado politicamente pelas classificações estatais.

Desde sua concepção, os Estados-nação definem populações com o objetivo de firmar o poder soberano territorial (ANDERSON, 1996). Esse processo de interação entre o Estado e

---

<sup>4</sup> Segundo Jubilut (2010, p. 39), o Tratado encerrou a Guerra dos Trinta anos na Europa (1618-1648), por meio do estabelecimento “de regras e princípios de convivência dos Estados no cenário internacional”. A Ordem Internacional de Westphalia, definiu os Estados como seus atores centrais, compostos pelos elementos: população, território e soberania. Sendo os dois últimos, “consagrados como princípios da Ordem Internacional de Westphalia”. Consequentemente, o Tratado instituiu um meio de separação entre as fronteiras internas e internacionais.

<sup>5</sup> Refere-se ao nacionalismo.

<sup>6</sup> A nacionalidade diz respeito ao “vínculo jurídico-político que uma pessoa mantém com um ou mais Estados” (CLARO, 2020, p. 42).

a mobilidade humana através das fronteiras internacionais, compõem um campo de atuação das políticas de controle populacional, entre elas, as políticas migratórias (SAYAD, 1998; MÁRMORA, 2004; SEYFERTH, 2008; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Tratando-se de um ambiente complexo de interações sociais, as políticas públicas são consideradas decisões governamentais com a intenção de intervir (ou não) na construção de uma certa ordem social (SARAVIA, 2006; HOWLETT, 2019). Portanto, as políticas não estão voltadas simplesmente para resolver problemas públicos, pois também representam visões sobre o mundo, bem como as visões do governo sobre um determinado grupo social (SARAVIA, 2006).

Com forte viés regulatório, as políticas migratórias são estruturadas por um aparato normativo composto por leis, regulamentos e medidas, com o objetivo de influenciar a origem, o volume, a direção e a composição interna de migrantes (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Complementando essa visão, Siciliano (2013, p. 8) define política migratória como um “[...] conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior”. Para Mármora (2004), as políticas migratórias referem-se às respostas institucionais formuladas com base nas intenções, percepções e entendimentos que cada governo tem sobre os movimentos migratórios internacionais. De uma forma resumida, compreendemos que as políticas migratórias têm como objeto, o controle da mobilidade populacional.

Desse modo, as interpretações governamentais sobre os deslocamentos migratórios e a imagem que se tem do “imigrante”, influenciam significativamente os processos decisórios que permeiam as políticas migratórias (SAYAD, 1998; MÁRMORA, 2004; SEYFERTH, 2008; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Mármora (2017, p. 561), ressalta que, ao longo da história essas interpretações têm estruturado as políticas migratórias em distintos ou mesmo múltiplos princípios, tais como:

[...] direitos humanos do migrante; demografia (população escassa ou excedente); aspectos econômicos-laborais (oferta em excesso ou demanda não atendida de mão de obra); questões étnicas ou culturais; segurança nacional (sociais, cultural, pública); ou relações internacionais (solidariedade, integração regional, reparação, represália).

A literatura argumenta que a política migratória é fortemente influenciada por outras áreas de políticas<sup>7</sup>, tais como a política laboral, a política externa e a política de defesa (MÁRMORA, 2004; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). De Haas, Castles e Miller (2020) compreendem a política migratória como uma macropolítica, estando geralmente classificada em áreas de política, cidadania e categorias migratórias. Desse modo, a política migratória representa uma complexa relação entre o Estado e o público migrante.

As áreas de políticas referem-se às principais políticas que perpassam diferentes momentos do processo migratório, tais como: política de controle fronteiriço; política de regularização de entrada e estada; políticas de “integração” e as políticas de saída ou retorno (MÁRMORA, 2004, 2017; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Das últimas, Mármora (2017) acrescenta ainda as políticas de retenção, destinadas à contenção da emigração de nacionais.

Quanto às categorias migratórias, a literatura as considera fundamentais para a compreensão das percepções e intenções governamentais em relação ao público da política migratória – os migrantes (MÁRMORA, 2004; 2017; SEYFERTH, 2008; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Para Seyferth (2008, p.2), a trajetória das categorias estatais presente em diferentes políticas migratórias, demonstrou embasamentos em “[...] critérios de forte apelo simbólico”, do ponto de vista racial e sobretudo como um problema, depois das categorias que surgiram após a primeira Guerra Mundial<sup>8</sup>. Considera-se ainda, a influência das normativas e instituições internacionais na políticas migratórias e as transformações do Estado contemporâneo, em face da intensificação dos processos de interdependência advindos da globalização e da ascensão do neoliberalismo (JUBILUT, 2010).

Considerado um dos principais e mais antigos ramos do Direito Internacional e com grande influência no tempo presente, o Direito Internacional Humanitário (DIH) é destinado à regulação dos conflitos armados<sup>9</sup> entre Estados e ao mesmo tempo é uma das vertentes de proteção das pessoas, em especial nos locais em conflito (JUBILUT, 2010). A regulação dos conflitos armados, bem como o regramento do uso da força<sup>10</sup> passaram a ser competência da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual foi oficialmente estabelecida em 25 de outubro de 1945, por meio da Carta da ONU (JUBILUT, 2007; 2010).

---

<sup>7</sup>No plano doméstico, os autores destacam ainda, a influência na área de políticas sociais, tributária e eleitoral.

<sup>8</sup> Envolvendo extrema violência entre grandes potências mundiais, a Primeira Guerra ocorreu entre 1914 a 1918 (JUBILUT, 2007).

<sup>9</sup> Os conflitos armados entre Estados é denominado de Guerra, sendo esta tradicionalmente entendida como a ausência de paz (JUBILUT, 2007).

<sup>10</sup> O regramento do uso da força é permitido somente em legítima defesa ou por meio da autorização do Conselho de Segurança da ONU.

Constituída por um aparato abrangente de legislações, regulamentos e normativas voltadas à solução de conflitos e segurança coletiva, a ONU adotou o mecanismo de cooperação técnica<sup>11</sup> para facilitar a integração dos Estados no plano supranacional (JUBILUT, 2007). Assim, a Carta da ONU representa um novo aparato de regulação, voltado à governança internacional. No que tange a relação com a proteção das pessoas em deslocamento, um dos principais marcos do período relacionado à criação da ONU, refere-se à elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos em meados de 1948. A partir desse instrumento, o Direito Internacional contou com um novo ramo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos; o qual versa sobre a proteção integral do ser humano, contemplando assim, os aspectos sociais, civis, políticos, culturais e econômicos (JUBILUT, 2007; 2010).

Outro ramo do Direito Internacional que emergiu após a Segunda Guerra Mundial<sup>12</sup>, refere-se ao Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007). Originado pelo ato da Assembleia Geral das Nações Unidas no final de 1950, a Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), foi criada com o objetivo inicial de reassentar refugiados oriundos da Europa após a Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2021). Com base no ordenamento da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, em seu art. 1º, e seu Protocolo adicional de 1967, o instrumento passou a abranger todas as pessoas sem limitação de data e espaço geográfico que se enquadrarem na definição inicial de refúgio. De acordo com a ACNUR a definição de refugiado é compreendida como:

[...] pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR, 2021, s/p).

Por esta definição, as terminologias “refugiados” e “solicitantes de refúgio”, são consideradas categorias de deslocamento forçado. Ainda que exista outras categorias compreendidas como deslocamentos forçados<sup>13</sup>, a categoria “refúgio” se distingue das demais devido o princípio de *non-refoulement* (não devolução), que é a garantia de que a pessoa que se encontra em situação de risco, não será obrigada a retornar ao país de origem (JUBILUT, 2007). Em relação ao termo “solicitante de refúgio”, diz respeito às pessoas que solicitam às

---

<sup>11</sup> A terminologia de cooperação técnica foi inserida em 1959, em substituição ao termo assistência técnica.

<sup>12</sup> Com características de extermínio populacional devido ao uso de armas nucleares, a Segunda Guerra Mundial ocorreu entre 1939 a 1945 (JUBILUT, 2007).

<sup>13</sup> Abrangido por normativa distinta, a categoria de deslocamento forçada, “apátrida” estabelecida no art. 1º da Convenção da ONU, no Estatuto dos Apátridas em 1954, é designado a toda pessoa que não seja considerada nacional por nenhum Estado (ACNUR, 2021).

autoridades competentes o reconhecimento do refúgio, mas que ainda não tiveram seus pedidos avaliados definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção (ACNUR, 2021). No decorrer do processo de avaliação do pedido, o princípio de não-devolução é igualmente garantido. Dessa forma, o Direito Internacional dos Refugiados é voltado à proteção da pessoa refugiada, contemplando todo o seu processo de deslocamento (JUBILUT, 2007).

Distinto do instituto do refúgio, o “asilo” é destinado à proteção de pessoas que sofrem perseguição política<sup>14</sup>, porém, é um ato tão somente discricionário do Estado, considerado muito mais um direito estatal do que propriamente, um direito do indivíduo que o solicita (BARBOSA, 2019). Pontua-se ainda, a categoria migratória não-documentada, ou migração indocumentada, que diz respeito à inexistência de documento válido para o ingresso e permanência em um território (CLARO, 2020). Em relação às categorias apresentadas, De Haas, Castles e Miller (2020), ponderam que as definições estatais produzem efeitos diretos nas condições de vida da pessoa migrante, e sobretudo, não são neutras (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Por sua vez, nem todas as mobilidades são problematizadas, pois a migração é uma característica do mundo globalizado, assim, o que difere a (i)migração, sendo esse um termo genérico, é o envolvimento de uma mudança de residência através de fronteiras entre países e a categoria estatal na qual a pessoa está vinculada. Dessas, cita-se ainda: temporária/permanente, trabalho; reunificação familiar; estudante, entre outras (MÁRMORA, 2004; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020).

No âmbito da ACNUR, as políticas de integração<sup>15</sup> que compõem a dimensão interna das políticas migratórias, têm sido amplamente disseminadas. Em termos gerais, referem-se aos direitos socioeconômicos; políticos; critérios de acesso a políticas e programas de idiomas, assistência financeira e habitação (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020). Cabe destacar, que as políticas de integração possuem uma larga discussão no âmbito acadêmico e político. Cada vez mais consideradas como uma função dos entes municipais, a integração<sup>16</sup> remete a ideia de uma sociedade integrada. Segundo Sasaki e Assis (2000, p. 4), esse modelo tem em suas raízes, teorias etnocêntricas originadas nos Estados Unidos, as quais argumentam “que ocorreria uma completa assimilação estrutural e cultural” de pessoas com distintas

---

<sup>14</sup> Instituído na América Latina, o asilo é oriundo do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu em meados de 1989.

<sup>15</sup> No campo da sociologia, o Departamento de Sociologia da Escola de Chicago nos Estados Unidos foi pioneiro na criação de uma metodologia de pesquisa aplicada às cidades, o objetivo era compreender como os “imigrantes” eram incorporados, adaptados, assimilados culturalmente no espaço urbano (SASAKI; ASSIS, 2000).

<sup>16</sup> Tem entre seus sinônimos, os termos inserção: adaptação, aculturação e assimilação (SASAKI; ASSIS, 2000).

origens na sociedade americana. Para Mármora (2004), esse modelo foi pensado como uma teoria cíclica e unilateral, englobando todo o processo de inserção de migrantes de uma forma homogênea. Essa forma de política tem sido amplamente contestada por desconsiderar as relações de conflito e pelo não reconhecimento das diferenças (SASAKI; ASSIS, 2000).

Diante do exposto, cabe destacar que os deslocamentos forçados atingiram o dobro do número registrado há 10 anos no plano mundial. O relatório de Tendências Globais de 2021 divulgado pela ACNUR informou que havia 89,3 milhões de pessoas deslocadas no mundo (ONU NEWS, 2022). Até o final de 2022 esse quantitativo irá aumentar devido a invasão da Rússia na Ucrânia, a crise no Afeganistão e emergências na África (ONU NEWS, 2022). Quanto às principais causas, o relatório indica que há 15 anos consecutivos o aumento dos deslocamentos estão relacionados às guerras, conflitos e perseguições, os quais agravam-se em contexto com crise climática, escassez de alimentos e inflação. Cabe ainda mencionar que, essas motivações levaram a um aumento de 11% nas solicitações de refúgio no mundo no último ano (ONU NEWS, 2022). De Haas, Castles e Miller (2020) enfatizam que a maioria das pessoas nessa situação, deslocam-se por curtas distâncias, ou seja, um deslocamento interno e entre fronteiras de países vizinhos ou próximos.

Contemplando todas as categorias migratórias, a Organização Internacional das Migrações (OIM) indicou que em 2020, o número estimado de pessoas que se encontravam fora do seu país de nascimento ou residência habitual, apresentou um aumento de 128 milhões de pessoas em relação a 1990<sup>17</sup> (OIM, 2021a). Diante de tais colocações, é importante dar ênfase quanto à intencionalidade da ação pública em relação às categorias políticas e jurídico-normativas e perceber os paradoxos da globalização, nas palavras de Mármora (2004, p. 26) “*nunca en la historia los seres humanos encontraron más dificultades para ir de un lugar a otro*”. De fato, esse argumento se consolida no tempo e permanece atual. Além das categorias, Dias (2019) chama atenção para o uso de terminologias utilizadas para descrever o fenômeno migratório, tais como crise migratória e suas metáforas hidráulicas – fluxo e ondas, pelo potencial de distorção da realidade. Finalizando os aspectos conceituais das políticas migratórias, a próxima subseção versa sobre a ação pública e os sentimentos morais em relação ao fenômeno migratório.

---

<sup>17</sup> Os dados interativos da OIM podem ser consultados neste link: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES> (OIM, 2021a).

## 1.2 O governo humanitário

Embora não tenha sido encontrada uma data precisa, a emergência dos sentimentos morais no espaço de ação pública está situada no final do século XX (FASSIN, 2012). No plano normativo internacional, a ação humanitária é regida pelo Direito Internacional Humanitário (DIH), que “[...] se ocupa dos métodos e meios utilizados nos conflitos, das pessoas e dos bens atingidos por ele e, ainda, das pessoas e bens que podem vir a ser atingidos em caso de guerra (JUBILUT, 2007, p. 146). Considerado um direito de emergência<sup>18</sup>, tem entre suas normativas principais<sup>19</sup>, o Direito de Genebra, em especial a Quarta Convenção de Genebra, voltada a proteção de civis, entre eles, os refugiados (JUBILUT, 2007).

Com uma definição ampla, o DIH é aplicado quando as justificativas podem ser fundamentadas, “por razões humanitárias”. De forma crítica, Jubulut (2007), analisa que essa amplitude tem uma função no plano internacional, o aumento da adesão dos Estados aos regramentos do DIH. Por sua vez, a amplitude possibilita um atravessamento de questões políticas sem garantia real de proteção (JUBILUT, 2007; JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019).

Desse modo, as ações humanitárias têm sido destinadas às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade devido a emergências motivadas por desastres ambientais, guerras, conflitos ou qualquer outra situação que comprometa drasticamente a vida e a segurança das pessoas afetadas (RAMOS; DONDA; SILVA, 2017). Essas ações envolvem a prestação de serviços e mobilização de bens materiais e/ou financeiros por atores domésticos ou internacionais com o objetivo de atender demandas de caráter emergencial visando prevenir e aliviar o sofrimento humano (FASSIN, 2012; RAMOS; DONDA; SILVA, 2017; JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019).

Nesse âmbito, há destaque para a atuação<sup>20</sup> do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e demais organismos associados, pautados nos princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, serviço voluntário, unidade e universalidade (RAMOS; DONDA; SILVA, 2017; JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019). Esses fundamentos e a forma de atuação do organismo supracitado, serviram de estruturação de um dos eixos da Organização das Nações Unidas, responsável pela coordenação de ações humanitárias

---

<sup>18</sup> Entre as vertentes do DIH, considera-se a divisão “[...] em *jus ad bellum*, correspondente às normas que regulam as possibilidades de se recorrer ao uso da força no cenário internacional; *jus in bello*, relativo à normativa de condutas durante conflitos armados, e *jus post bellum*, sobre ações após o conflito [...]” (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 849).

<sup>19</sup> Jubulut (2007) cita: o Direito de Haia e o Direito de Genebra.

<sup>20</sup> Destaca-se ainda, a organização não governamental – Médicos Sem Fronteiras e a ACNUR, com a criação de agências humanitárias (FASSIN, 2012; JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019).

emergenciais, o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA). A atuação do OCHA é fundamentada em quatro princípios da assistência humanitária: humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência operacional (OCHA, 2014).

Considerados uma forma de se distinguir da política, os princípios do humanitarismo, que significa: “[...] a ética de buscar promover o bem-estar humano [...]”, tem em sua raiz, as ideias de religiões monoteístas, fundamentadas em valores morais e de piedade (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 851). Na visão atual, a neutralidade refere-se ao não posicionamento em relação aos conflitos e a oferta de ações sem discriminação.

Embora se tenha buscado uma separação entre política, religião e humanitarismo, Fassin (2012) argumenta que, a política contemporânea direcionada às pessoas que se encontram em situação de desproteção ou dominação, tem sido sustentada e legitimada por meio de discursos que envolvem sentimentos morais em relação ao sofrimento e vulnerabilidade dessas pessoas. Dessa forma, o discurso político prende a atenção ao despertar empatia e compaixão aos seus semelhantes<sup>21</sup> em sofrimento, desdobrando-se em um conjunto de intervenções conduzidas por governos e demais instituições, o que configura o conceito de governo humanitário (FASSIN, 2012).

Assim, o conceito de governo humanitário representa a articulação entre a razão e os sentimentos morais, a expectativa do direito e a obrigação governamental de prestar assistência humanitária para o alívio do sofrimento. O argumento central das ações condicionadas ao sofrimento, é expresso pela concepção da ideia de responsabilidade de proteger por “razões humanitárias” e em grande medida, estão associadas às pessoas em situação de pobreza. Em relação a população migrante, Fassin (2012), argumenta que a materialidade do processo político por razões humanitárias têm sido frequentemente acompanhada de um cinismo, devido a ocultação de interesses governamentais geoestratégicos, adoção de medidas restritivas e de controle aos migrantes, resultando assim em um aumento da desigualdade.

Esse cinismo reflete as faces contraditórias do governo humanitário: a política da solidariedade, que com base em sentimento morais reconhece as demandas sociais de indivíduos ou grupos, revela e protege as “vidas precárias” e a política da desigualdade, porque pressupõem o poder sobre indivíduos ou grupos em situações de vulnerabilidade (FASSIN, 2012). Outro aspecto que decorre das ações do governo humanitário diz respeito às

---

<sup>21</sup> A ideia de humanidade.

relações assimétricas entre os agentes da ação e os receptores da ajuda humanitária. Segundo Fassin (2012), às ações com base em sentimentos morais estabelecem um vínculo do qual se espera que os receptores expressem gratidão pela atenção recebida ao invés de reivindicações por direitos.

Como visto, as ações humanitárias, que compõem o conceito de humanitarismo, estão conectadas ao conceito de vulnerabilidade. Da mesma forma, a terminologia vulnerabilidade<sup>22</sup> é pautada pela amplitude conceitual e seu uso político (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019). Segundo Spink, Burgos e Alves (2022), etimologicamente o conceito de vulnerabilidade advém do campo militar<sup>23</sup> e referia-se à probabilidade de sofrer ferimentos, seu uso nesse contexto perdurou entre o período romano até o início do século XX. Adotado em diferentes contextos e disciplinas, o conceito evoluiu da ideia de vulnerabilidade individual, característico da condição humana (FONSECA; SANDIM, 2022) e passou a contemplar outras dimensões, como o contexto social dos indivíduos, capacidade de proteção social ofertada às pessoas e a qualidade dos serviços (SPINK; BURGOS, ALVES, 2022).

Diante da fragilidade da vida humana, todos são considerados vulneráveis, porém há diferenças que implicam maior ou menor vulnerabilidade, assim como leva a situações de riscos. Ou seja, há uma categorização social que aponta para minorias como:

[...] étnicas, raciais e nacionais, minorias religiosas, mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas LGBTI+, pessoas refugiadas e outros migrantes, pessoas vítimas de violência, além de enfermos ou pessoas imunodeprimidas (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019, p. 870).

Portanto, o conceito assume uma forma relacional (FONSECA; SANDIM, 2022), em constante interação com a sociedade (JUBILUT; MARTUSCELLI, 2019; FONSECA; SANDIM, 2022).

### **1.3 Implementação e instrumentos de ação pública**

Diante da complexidade das políticas públicas, seu estudo integra diferentes dimensões de análise. Sob a influência positivista, o processo político é analisado no modelo

---

<sup>22</sup> O crescente uso do termo vulnerabilidade está vinculado a duas publicações: o relatório intitulado de “Desastres Naturais e Análise de Vulnerabilidade”, publicado pelo Escritório do Coordenador das Nações Unidas para Socorro em Casos de Desastre, em meados de 1980 e o documento “*Aids in the World*”, publicado pela Coalizão Global para Políticas sobre Aids, em 1992 (SPINK; BURGOS; ALVES, 2022).

<sup>23</sup> Tanto às pessoas, devido a situações de desproteção, como aos exércitos, por razões táticas.

de estágios, como um ciclo<sup>24</sup> composto pelas fases de agenda, formulação, implementação e avaliação (SARAVIA, 2006; LOTTA, 2019). A agenda e a formulação referem-se aos processos pré-decisórios de políticas públicas (SOARES; CAPELLA, 2014).

Na agenda, o foco está na atenção governamental sobre uma determinada questão. Partindo do pressuposto de que os governos possuem uma capacidade de atenção limitada, não sendo capazes de identificar e atender todas as questões sociais da sociedade, há uma disputa de atenção (SARAVIA, 2006; SOARES; CAPELLA, 2014). Dessa forma, questões sociais necessitam ser problematizadas, e aquelas que obtêm êxito na tomada de atenção governamental, passam a ser reconhecidas como problema público (SARAVIA, 2006; SOARES; CAPELLA, 2014). Por sua vez, apenas os problemas inseridos na agenda de prioridades governamentais serão abordados pelos tomadores de decisão (SOARES; CAPELLA, 2014). De uma forma geral, os estudos sobre a agenda buscam responder como determinadas questões se tornam prioridades governamentais ou mesmo, são bloqueadas (SARAVIA, 2006; SOARES; CAPELLA, 2014).

A formulação ou elaboração, pressupõe a tomada de decisões formais, como a delimitação do problema, a definição de alguns objetivos gerais (mesmo que abstratos), alternativas de ação, metas e os meios para seu alcance, como normas jurídica, administrativas e financeiras (SARAVIA, 2006; HOWLETT, 2019). No processo de formulação também são definidos e criados instrumentos de tomada de decisão, como planejamento e monitoramento.

Já a implementação diz respeito “ao impulso do governo em ação”<sup>25</sup> (HILL; HUPE, 2022, p. 16). De um modo geral, a implementação refere-se à concretização de uma política pública (LOTTA, 2019). A fase da avaliação, refere-se à mensuração dos resultados da política, bem como seus efeitos na sociedade envolvendo diferentes dimensões e atores (SARAVIA, 2006; LOTTA, 2019).

Antes de aprofundarmos as discussões sobre implementação a partir de seus instrumentos, foco desse estudo, pontuamos que a literatura contemporânea tem evidenciado a perda da racionalidade nos processos de decisão das políticas públicas (HILL; HUPE, 2022). Em geral, os estudos têm considerado a implementação uma fase crítica, tendo em vista que as ações políticas e administrativas não ocorrem perfeitamente como o planejado, ou mesmo

---

<sup>24</sup> A ideia do processo político no modelo de um ciclo é apresentada por Lasswell (1951) e originalmente era composto por sete estágios.

<sup>25</sup> Tradução nossa do original: “*to the thrust of government-in-action*”.

são frequentemente alteradas ou reformuladas, distanciando-se assim dos seus objetivos (LOTTA, 2019).

A perspectiva teórica de implementação pode ser abordada sob diferentes abordagens. Os estudos de implementação tem como marco inicial a publicação de Pressman e Wildavsky de 1973. Considerados como primeira geração, os estudos iniciais sobre implementação analisavam a política pública a partir dos objetivos previamente determinados e legitimados pelo Estado democrático (LOTTA, 2019). Assim, assumiram uma perspectiva de análise de cima para baixo - *top down*, compreendendo que há uma cadeia de interações interligadas pela burocracia estabelecidas em documentos oficiais, portanto de alto caráter normativo e prescritivo (HILL; HUPE, 2022). Nessa visão, a implementação depende do grau de cooperação da camada burocrática e seus estudos voltavam-se para identificar erros e corrigi-los, aumentando as formas de controle do trabalho dos agentes burocráticos (LOTTA, 2019).

A segunda geração, assume uma perspectiva ascendente, ou seja, de baixo para cima – *bottom up*, na qual não aborda a política a partir de seus objetivos e sim a partir de seus implementadores (HILL; HUPE, 2022). Essa perspectiva considera que os implementadores atuam com várias políticas e múltiplos processos, sendo necessário interpretá-las e tomar constantes decisões (LOTTA, 2019). Assim, a implementação não é deslocada do processo político, é “a política como ela é” (LOTTA, 2019, p.16), olhando para os atores envolvidos. Nessa abordagem considera-se os burocratas nível de rua (*street-level bureaucrats*), aqueles que atuam na ponta da política, na entrega do serviço público (LOTTA, 2019), bem como a burocracia de médio escalão. A burocracia de médio escalão é compreendida como uma burocracia intermediária, refere-se aos “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula” (PIRES, 2010, *apud* LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 466).

Englobando as duas perspectivas, a terceira geração considera a estrutura normativa das políticas e seus processos empíricos. Em geral, esses estudos envolvem o *design* de políticas e abordam os aspectos comportamentais (LOTTA, 2019). Como na segunda geração, também consideram a discricionariedade, que compreende a autonomia para a tomada de importantes decisões sobre as políticas com efeitos diretos na vida do público da política (LOTTA, 2019).

Entre as gerações dos estudos de implementação, foco dessa dissertação, há relevância para os instrumentos de ação pública voltados à operacionalização e a coordenação

de políticas públicas por meio de programas, projetos e ações (LASCOUMES; SIMARD, 2011; OLLAIK; MEDEIROS, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; PIRES; 2016; SPÍNOLA; OLLAIK, 2019; JACCOUD, 2020; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Também considerados como a quarta geração dos estudos de implementação (LOTTA, 2019).

Segundo Jaccoud (2020), os instrumentos da ação pública passaram a ter grande relevância em contextos federativos com atribuições descentralizadas. Nesses contextos, como o caso brasileiro, os instrumentos promovem a articulação governamental entre os entes federativos. O processo de produção de políticas públicas em contextos federativos, requer a observação da autoridade de competência, bem como as formas de compartilhamento de autoridade (JACCOUD, 2020). A articulação governamental entre os entes federados, também chamada de relações intergovernamentais, exige a mobilização de diferentes instrumentos de coordenação. Abordando uma definição voltada às políticas sociais, Jaccoud (2020, p. 39), compreende a coordenação no âmbito das relações entre os níveis de governo (vertical), como “a implementação de estratégias e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de política pública”. Cabe considerar ainda, que o caráter autônomo dos entes federativos mobiliza, por parte da união, instrumentos que induzem a cooperação às políticas federais (JACCOUD, 2020).

Dessa forma, temos um ambiente multidimensional que opera entre o macro e o micro, nesse processo há destaque para os “instrumentos de governo”, “instrumentos de políticas públicas” ou “instrumentos de ação pública”, também chamados de “ferramentas de governo”. Indiferente das terminologias, os instrumentos referem-se às técnicas governamentais de intervenção, pois são os instrumentos que estruturam e organizam as políticas e programas, ou seja, é a própria ação pública (LASCOUMES; SIMARD, 2011; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Segundo Lascoumes e Simard (2011), a atenção aos instrumentos de políticas não é algo novo, Dahl e Lindblom já apontavam para a relevância da forma que os governos interviam nas sociedades. Em relação ao seu estudo, Hood e Margetts (2007), argumentam que existem inúmeras maneiras para considerar os instrumentos dos governos e nenhuma delas pode ser definida como a certa ou a errada. Inclusive não se limitam a uma etapa da política. Em geral, a agenda contempla os instrumentos mobilizados às consultas de grupos

interesse; nas fases decisórias encontram-se as regras legislativas, enquanto na implementação, há centralidade para os subsídios (HOOD; MARGETTS, 2007).

Tradicionalmente os estudos sobre instrumentos se desenvolveram na área de políticas econômicas, por meio de sistematizações e classificações com base na fonte dos recursos e nos efeitos pretendidos da política. Para Lascoumes e Simard (2011), os estudos foram abordados de maneira funcionalista, de caráter puramente técnico ou voltados para análise da eficiência econômica de uma determinada questão. Entre as múltiplas matrizes utilizadas para o estudos dos instrumentos do governo destacamos a de Christopher Hood, a matriz estadunidense; Lester Salomon, referente a matriz da nova governança pública e incorporando as matrizes anteriores, Lascoumes e Le Galès na abordagem francófona da sociologia da ação pública. Hood e Margetts (2007) propõe um exercício, imaginar o governo como uma caixa de ferramentas administrativas e sua administração, como um meio de controle social, nas palavras dos autores:

O que o governo faz conosco – seus súditos ou cidadãos – é tentar moldar nossas vidas aplicando um conjunto de ferramentas administrativas, em muitas combinações diferentes e contextos, para atender a uma variedade de propósitos<sup>26</sup> (HOOD; MARGETTS, 2007, p.2).

Considerando que há múltiplas formas do governo intervir, os autores apresentam uma classificação simples com termos oriundos dos estudos da cibernética, para que seja possível diminuir a complexidade, dessa forma, essas atividades podem ser classificadas em uma caixa de ferramentas do governo, os detectores e os de efeito. Segundo Hood e Margetts (2007), os instrumentos de detecção têm como função obter dados da sociedade para que seja possível projetar a efetividade da ação governamental. Para ajustar seus objetivos a partir das informações detectadas, os autores propõem a visualização pelo acrônimo NATO, composto por nodalidade, autoridade, tesouro e organização (HOOD; MARGETTS, 2007). A nodalidade refere-se à confluência das informações sob o domínio estratégico do governo; já a autoridade diz respeito ao poder oficial ou legal, “o poder oficial de exigir, proibir, garantir, julgar<sup>27</sup>” (HOOD; MARGETTS, 2007, p. 5). O tesouro está associado aos recursos financeiros, os quais podem ser em dinheiro, bens ou qualquer outra forma de recurso que tenha capacidade de troca e influência. A organização refere-se ao conjunto de pessoas, bens e

<sup>26</sup> Tradução nossa do original: “*What government does to us – its subjects or citizens – is to try to shape our lives by applying a set of administrative tools, in many different combinations and contexts, to suit a variety of purposes*”.

<sup>27</sup> Tradução nossa do original: “*the power officially to demand, forbid, guarantee, adjudicate*”.

meios (equipamentos), portanto, a maioria das vezes está ligada a nodalidade, autoridade e tesouro, ou seja, a organização representa um meio para a ação do governo (HOOD; MARGETTS, 2007).

Difundida pela ciência política francesa em meados dos anos 2000, a abordagem da sociologia da ação pública considera a dimensão política dos instrumentos e instrumentação selecionados para a ação pública (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Por essa abordagem as políticas públicas passam a ser chamadas de ação pública e são compreendidas como “um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21).

Assim, os instrumentos possuem uma função mais ampla do que seu uso prático e operacional, voltado a implementação de uma política ou uma simples resposta a um determinado problema público (LASCOUMES; SIMARD, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Para Lascoumes e Simard (2011), a análise dos instrumentos permite identificar as inovações que, com frequência, são apenas aperfeiçoamentos instrumentais sem indicação de real mudança ou rompimento da política pública anterior. No campo sociológico, seu estudo conecta-se às pesquisas sobre governança estatal, pois contribuem para a análise “[...] do exercício do poder nas sociedades contemporâneas,” (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 32). Dessa forma, os instrumentos de política se intersectam com a função de controle social, denominada de “sociedade de vigilância<sup>28</sup>” (LASCOUMES; SIMARD, 2011, p. 1). Em relação a definição da instrumentação da ação pública, compreende-se 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. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20).

Revelando o controle entre o governo e seus governados, Lascoumes e Le Galès (2012, p.20), apresentam uma forma mínima de classificações dos instrumentos, tais como: “legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação”, sendo raro uma política adotar um único instrumento. Para uma melhor visualização, apresentamos o Quadro de Pimenta (2007, p. 30), segundo a tipologia de Lascoumes e Le Galés (2007, p. 12):

---

<sup>28</sup> Tradução nossa do original “*surveillance society*”.

Quadro 1 – Tipologia de instrumentos de acordo com Lascoumes e Le Galès

Tipo de Instrumento		Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Comando e controle	Legislativos e regulatórios	Estado guardião social	Imposição de um interesse geral por representantes eleitos
	Econômicos e fiscais	Estado produtor/distribuidor de riqueza	Busca de benefícios para a coletividade Eficiência econômica e social
Novos instrumentos de política pública	Baseados em acordos e incentivos	Estado mobilizador	Busca de envolvimento direto
	Baseados em informação e comunicação	Democracia de audiência	Explicação de decisões aos atores, <i>accountability</i>
	Padrões e de <i>jure</i>	Ajustamento na sociedade civil	Mista: técnico-científica, democraticamente negociada e/ou competição e pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: Pimenta (2007, p. 30) *apud* Lascoumes e Le Galès (2007, p. 12).

Para Lascoumes e Le Galés (2012, p. 21), os instrumentos são “ao mesmo tempo um dispositivo 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”.

Contribuindo para os estudos dos instrumentos, a lente neoinstitucionalista de Peter Hall, não os considera uma simples escolha técnica do governo (LASCOUMES; SIMARD, 2011). Assim, a literatura neoinstitucionalista promoveu avanços ao superar visões essencialmente funcionalistas. Segundo Jaccoud (2020, p. 16):

O trabalho de Hall (1993) deu novo impulso aos estudos sobre o tema, associando as mudanças nas políticas públicas não apenas à adoção de novos paradigmas, mas à transformação de seus instrumentos. Estes deixaram de ser vistos como variáveis independentes a serem analisados estritamente a partir de seus atributos específicos.

Considerando a relevância, é necessário a compreensão do conceito de instituição. Segundo March e Olsen (2005), a instituição refere-se a um conjunto de estruturas, regras formais e informais e práticas estáveis ao longo do tempo que influenciam ou constroem o comportamento de atores específicos em determinadas situações. Lascoumes e Simard (2011), consideram que as instituições possuem maior ou menor capacidade de atingir seus objetivos, por meio de instrumentos dependendo do nível de coesão, autonomia e agilidade/flexibilidade.

Somando a essas contribuições, Pires e Gomide (2021), consideram que contextos de produção de políticas públicas multidimensionais, envolvendo uma arquitetura institucional complexa e relacional, se estruturam em arranjos de implementação organizados por

instrumentos. Como um modo de governança, os arranjos de implementação são compreendidos como “configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação” (PIRES; GOMIDE, 2021, p. 51). Assim, se estabelece uma cadeia de interações entre múltiplos atores e camadas, complexificando o que foi pensado em termos de documentos de políticas e por outro lado, a sua prática, ou seja, a operacionalização.

Desse modo, consideramos que os conceitos de instrumentos de ação pública, governança, arranjos de implementação e coordenação são fundamentais para o estudo da política migratória contemporânea devido seu caráter multicêntrico, multinível e vinculação com diferentes áreas de políticas. Cabe destacar que, embora não tenhamos identificado na literatura brasileira estudos que tratem especificamente da política migratória, diversas outras áreas têm sido consideradas. Entre as publicações brasileiras destacamos: Ollaik e Medeiros (2011), indicando uma agenda de pesquisa; Pires (2016), sobre intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública; o estudo de Spínola e Ollaik (2019), o qual investiga a operacionalização dos instrumentos de ação pública e sua contribuição para a (re) produção das desigualdades; Jaccoud (2020), sobre os instrumentos de coordenação intergovernamental; o livro “Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos”, organizado por Osmany Porto de Oliveira e Patrick Hassenteufel (2021), publicado pela Escola Nacional de Administração Pública, entre outros.

Considera-se ainda, que os instrumentos que compõem o tecido da atual política migratória brasileira e os conectam até o ente municipal, tanto em áreas de políticas como no cotidiano do público migrante, têm uma história. Esta dissertação não aborda sua historicidade a longo prazo, porém situa temporalmente no capítulo 2, os aspectos fundamentais que consideramos pertinentes para a compreensão do léxico político e normativo da política migratória vigente e por outro lado, os contextos de emigração de haitiano e venezuelanos.

## **2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E CONTEXTOS MIGRATÓRIOS**

Nas últimas duas décadas o cenário migratório brasileiro passou por profundas mudanças. Buscando detalhar esse processo, este capítulo aborda a trajetória da política migratória brasileira articulando as arenas doméstica e internacional. Considerando que a literatura costuma apresentar a intersecção entre a política migratória e a política externa, bem como a influência dos regimes internacionais, o texto percorre esse caminho de forma relacional. Argumenta-se ainda, que a política migratória não está deslocada do ambiente político institucional do Estado brasileiro e suas intenções estratégicas de inserção internacional.

Desse modo, a subseção 2.1 apresenta breves considerações sobre o período ditatorial do Estatuto do Estrangeiro até o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A abordagem histórica do período permite identificar as nuances de mudança da política e a relação entre o governo e seus governados. A subseção 2.2 apresenta os condicionantes de emigração da população haitiana. Nesse contexto político-institucional é destacado a intervenção humanitária do Brasil no Haiti, por meio da Operação *Minustah*, instaurada pela Resolução nº 1542/2004 do Conselho de Segurança da ONU (CSNU). A subseção 2.3 apresenta a resposta humanitária brasileira à migração haitiana e identifica os instrumentos mobilizados pelo governo federal. Já adiantamos que essa subseção estabelece uma relação com os resultados da pesquisa no campo empírico.

A subseção 2.4 discorre sobre os processos pré-decisórios da política migratória e seu arranjo institucional. Aborda-se ainda o visto e a autorização de residência de acolhida humanitária pela lente dos instrumentos de ação pública. Por fim, a subseção 2.5, versa sobre os fatores que condicionaram a migração venezuelana, adentrando nas subseções 2.6 e 2.6.1 sobre a resposta humanitária brasileira aos venezuelanos e a Estratégia de Interiorização.

### **2.1 Contexto político-institucional da vigência do Estatuto do Estrangeiro**

Reconhecido como um país de imigração, o Brasil adotou diversas normativas em relação às migrações ao longo dos anos. Análises da historiografia da legislação migratória brasileira indicam sua existência no arcabouço normativo do Estado desde o século XIX (SEYFERTH; 2008). Por quase quatro décadas, a política migratória esteve amparada no principal instrumento responsável por definir as relações entre as instituições públicas

brasileiras e os imigrantes<sup>29</sup>, a Lei 6.815 de 1980<sup>30</sup>, conhecida como Estatuto do Estrangeiro (PIVETTA, 2020; MEDEIROS; FARIAS; BELARMINO, 2022). Segundo Seyferth (2008), a terminologia “estrangeiro”, refere-se à pessoa que é estranha, aquele que é alienígena, esse instrumento regulatório, fundamentado no paradigma da segurança nacional considerava o “estrangeiro” uma ameaça comunista e também uma ameaça ao mercado de trabalho brasileiro, conforme pode ser observado nos seus artigos iniciais:

Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.  
Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.  
Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais (BRASIL, 1980, s.p.).

Em relação ao contexto político-institucional do Brasil nesse período, Pivetta (2020, p. 6) apresenta uma síntese: “a doutrina de segurança nacional foi uma forma de apoiar os propósitos do regime autoritário no Brasil, que entrou em vigor após o golpe de 1964 e permaneceu até 1985”. O Estatuto do Estrangeiro era permeado por diversas restrições e negações ao imigrante no Brasil. No tocante à imigração para o Brasil, o período é caracterizado por uma baixa procura devido à vigência do regime ditatorial e pela crise econômica, conhecida como a década perdida que marcou a América Latina na década de 1980 (TONHATI; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2022).

Nesse contexto, as medidas adotadas para a estabilização econômica e redução da dívida externa fracassaram, levando o Estado brasileiro a declarar moratória em 1987 (BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022). Com cenário de crise econômica e políticas repressivas, milhares de brasileiros emigraram em direção aos Estados Unidos, Japão e para alguns países da Europa, como Espanha, Portugal, Itália, Alemanha, França e Inglaterra (TONHATI; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2022).

O conturbado processo de transição democrática que teve início com Tancredo Neves em 1985, foi encerrado com a restauração do Estado Democrático de Direito, por meio da promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988). Desse modo, o pacto constituinte estabeleceu um novo ambiente institucional no Brasil, ou seja “às

---

<sup>29</sup> O termo será utilizado quando a discussão se referir ao Estatuto do Estrangeiro, pois este diz respeito ao único destinatário do instrumento regulatório.

<sup>30</sup>Regulamentado pelo Decreto nº 86.715 de 1981.

regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social” (PIRES, GOMIDE, 2014, p. 13).

Com as novas regras constitucionais, pautadas nos princípios de autonomia e interdependência, os estados, municípios e Distrito Federal foram integrados ao sistema federativo. Assim, receberam ampla autonomia administrativa, política e fiscal para formular e implementar políticas públicas (BRASIL, 1988). Desse modo, as novas regras do Estado brasileiro delinearão as relações entre o governo e seus governados.

No âmbito das migrações, a Constituição Federal de 1988, apresenta no *caput* do art. 5º: “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, s.p.). No entanto, mesmo divergindo desses preceitos, o Estatuto do Estrangeiro permaneceu vigente (PIVETTA, 2020).

Por sua vez, a década de 1990 sinalizava alguns avanços institucionais em relação às temáticas de migração e refúgio. Na área de migração, durante o mandato do presidente interino Itamar Franco<sup>31</sup> (1992-1995) é destacado a regulamentação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em 1993 (MEUNIER, 2019). Criado pela legislação do Estatuto do Estrangeiro e vinculado ao Ministério do Trabalho, com a função de atender setores econômicos por meio de direcionamento de mão de obra especializada, o Decreto de regulamentação delineou o órgão com uma importante estrutura participativa (MEUNIER, 2019).

No mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>32</sup> (1995-2002), houve uma maior abertura do Brasil à inserção internacional e conseqüentemente adesão a tratados e instituições internacionais de proteção aos direitos humanos (MEDEIROS; FARIAS; BELARMINO, 2022). As mudanças de postura que indicaram a internacionalização do Direito Constitucional, tendo entre suas principais marcas a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos em 1996 (SOARES; CAPELLA; 2014) e decorrente disso, à adoção de mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, o qual passou a definir “refugiado” de forma ampliada<sup>33</sup>, conforme o art. 1º da Lei 9.474/1997:

---

<sup>31</sup>Partidário do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o mandato do presidente interino Itamar Franco perdurou entre 29 de dezembro de 1992 a 1º de janeiro de 1995.

<sup>32</sup> Do partido da Social Democracia Brasileira.

<sup>33</sup> O Brasil ratificou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em julho de 1951 e a promulgou em 1961 no Estado brasileiro, por meio do Decreto nº 50.215/1961 (JUBILUT, 2007).

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997, s.p.).

A Lei instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), como o órgão responsável pela deliberação coletiva sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Estado brasileiro, tendo suas competências definidas no art.12:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 1997, s.p).

Segundo Jubilut (2007), o CONARE atua de forma conjunta a ACNUR<sup>34</sup>, buscando possibilidades de reassentamento, financiamento, bem como estabelecer parcerias com instituições não governamentais, intergovernamentais e governamentais.

Sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o CNIg se consolidou. Segundo a literatura, o fortalecimento do CNIg foi propiciado por dois instrumentos: a Portaria nº 634/1996, que aprovou o regimento interno do Conselho e a Resolução Normativa nº 27/1998, que propiciou autoridade ao CNIg para atuar sobre concessões de visto de permanência em casos omissos, a partir de análise individual (MEUNIER, 2019; CHAVES, 2022b). Esses instrumentos possibilitaram ao CNIg a formulação de respostas à distintas demandas migratórias, por meio de Resoluções Normativas, tornando-se um ator central na política migratória brasileira até o advento da Lei de Migração em 2017 (SPRANDEL, 2018; MEUNIER, 2019; CLARO, 2020; CHAVES, 2022b).

Segundo Barros, Lima e Carneiro (2022), nesse período o governo brasileiro passou a questionar os impactos da globalização e buscou fortalecer as ações voltadas à cooperação

---

<sup>34</sup> Destaca-se que somente em 1977 houve celebração de acordo para que fosse implementado um escritório *ad hoc* da ACNUR no Brasil, o qual teve como endereço a cidade do Rio de Janeiro. Esse contexto de instalação se deu no auge da ditadura militar e o governo brasileiro manteve “a limitação geográfica da Convenção de 51, somente recebendo refugiados provenientes da Europa” (JUBILUT, 2007, p. 172). A ACNUR foi reconhecida pelo governo brasileiro como uma organização internacional, apenas em 1982.

regional, a qual se intensificou após a transição política de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Embora o Brasil tenha mantido a predominância da emigração, computando em 2020 em torno de 1.897,128 brasileiros residindo fora do país, a Organização Internacional para as Migrações estima que entre os anos de 2011 a 2020 o Estado brasileiro registrou em torno de 1,3 milhão de migrantes (OLIVEIRA, 2021). Com predomínio de registros de pessoas nascidas no Haiti, Senegal, Congo e, a partir de 2015, da República Bolivariana da Venezuela (OLIVEIRA, 2021; TONHATI; OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2022).

Esse contexto de mudança, em especial da migração haitiana, está estreitamente ligado à estratégia de inserção internacional do governo brasileiro, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa estratégia é marcada pela consolidação das relações com os países do Hemisfério Sul, denominada, Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento internacional do sistema das Nações Unidas – ONU, definida como:

[...] a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, parcialmente ou integralmente a fundo perdido, no governo de outros países, a nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômica (SCHMITZ; LIMA; CAMPOS, 2010; p. 40).

Mediante aos compromissos assumidos com o regime internacional visando seu interesse no Conselho de Segurança da ONU, o governo ampliou suas ações em políticas tradicionalmente atuantes com a política externa, tais como: “agricultura, a saúde, a educação, a ciência e a tecnologia, e a defesa, mencione-se que novos setores, tais como minas e energia, desenvolvimento sustentável, cultura e turismo”, com relevância para o Programa Fome Zero (SCHMITZ; LIMA; CAMPOS, 2010, p. 37).

O principal destaque do governo brasileiro refere-se ao aperfeiçoamento das ações de assistência humanitária internacional (AHI), possibilitada devido a amplitude conceitual disposta pela Carta Humanitária e das Normas Mínimas de Resposta em Situação de Desastre<sup>35</sup> (SCHMITZ; LIMA; SOMAIO, 2010). No entanto, a inclusão da AHI no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento não foi isenta de discordâncias internas. Segundo Schmitz, Lima e Somaio (2010, p. 54), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) adotou uma perspectiva ampliada em relação às ações de AHI, compreendendo-a como:

---

<sup>35</sup> Aprovada em 1991 pela Resolução nº 46/182, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

[...] toda e qualquer ação que contribua, de forma imediata e eficaz, para prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

Considerando que a vinculação da AHI, no âmbito das ações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento resultam em empreendimentos sem prazo definido, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divergia do conceito do MRE e compreendia as ações de AHI como: “ajuda (logística, material, de recursos humanos ou financeiros, etc.) internacional que visa salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana” (MDS, 2010, *apud* SCHMITZ; LIMA; SOMAIO, 2010, p. 54). Assim, com a estrutura institucional ampliada, foi criado por meio do Decreto de 21 de junho de 2006<sup>36</sup>, um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pelo MRE, com a participação da Casa Civil e diversos ministérios, tendo como objetivos, o aprimoramento da coordenação entre os órgãos do governo relacionados à AHI e a criação de instrumentos legais para expandir as ações internacionais (BRASIL, 2006). Para isso, os ministérios passaram a atuar com múltiplos atores, de acordo com as demandas do Grupo de Trabalho (SCHMITZ; LIMA; SOMAIO, 2010). Pontuamos aqui, que essa forma de atuação envolvendo ações humanitárias, vão se destacar em distintos momentos na política migratória brasileira.

A chegada de migrantes haitianos e venezuelanos são considerados os maiores processos migratórios presentes no Brasil entre 2010 e 2022. A compreensão desses grandes movimentos requer, mesmo que brevemente, uma abordagem a partir de uma perspectiva histórica, englobando aspectos políticos, econômicos e sociais. Seguindo a temporalidade dos desdobramentos da política migratória, e contextos migratórios, a próxima subseção versa sobre os fatores que levaram à emigração de milhares de pessoas do Estado Haitiano e a intervenção humanitária brasileira. Na sequência, discorre-se sobre a resposta humanitária brasileira à migração haitiana.

## **2.2 O contexto político-institucional do Haiti e a intervenção humanitária brasileira**

---

<sup>36</sup> Revogado pelo Decreto nº 9.860 de 2019 (BRASIL, 2019a).

O Haiti<sup>37</sup> situa-se no terço ocidental da Ilha Hispaniola<sup>38</sup> do Mar do Caribe, tem como capital a cidade de *Port-au-Prince*, seu idioma oficial é o *Creóle* e o Francês, estima-se que sua população total em 2021, seja de 11.541.683 pessoas (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2022). Embora tenha sido o primeiro Estado negro e independente<sup>39</sup> da história das Américas, os processos que se sucederam no Haiti não foram acompanhados por estabilidade institucional. Dessa forma, a mobilidade e a migração, mesmo que forçada<sup>40</sup> é umas das marcas do Estado haitiano, caracterizando-o como uma sociedade transnacional, ou seja, aquela que se expande historicamente além de suas fronteiras político-administrativas (HANDERSON, 2017). Para uma compreensão sucinta desse processo, consideramos a divisão em quatro grandes períodos da historicidade da mobilidade haitiana no século XX, apresentada por Handerson (2017). Ainda que amplie o escopo desta dissertação, argumentamos que essa abordagem possibilita uma visão crítica da interferência do Estado brasileiro no Haiti, bem como nos processos que condicionaram a migração haitiana ao Brasil a partir de 2010.

O primeiro período está atrelado à ocupação militar dos Estados Unidos (EUA) no território da Ilha Caribenha (Haiti e República Dominicana) na primeira década do século XX. Esse processo iniciou em 1915 no Haiti e perdurou até 1934, sob a alegação de intervenção humanitária devido aos conflitos internos do Estado haitiano (HANDERSON, 2017). No entanto, o real interesse era geopolítico e econômico, tais como: construção do Canal do Panamá; distanciamento geoestratégico de potências europeias devido a Primeira Guerra Mundial; disponibilidade de mão de obra (para trabalhar nas plantações de cana-de-açúcar em Cuba e na República Dominicana, em face das demandas das indústrias americanas no Caribe) e recursos naturais (PINTO, 2018).

Com um expressivo crescimento da população haitiana na República Dominicana, em 1937 o Estado Dominicano conduziu um massacre. Segundo Handerson (2017), não há dados confirmados, mas as estimativas indicam em torno de 30 mil haitianos mortos por motivações xenofóbicas e racistas. O segundo momento, refere-se a alguns efeitos de quase duas décadas de ocupação americana. De acordo com Pinto (2018, p. 14), poucas evoluções econômicas foram vistas, no entanto, aponta alguns aspectos políticos, como “[...] acabou por

---

<sup>37</sup> O território do Estado haitiano corresponde a 27.750 km<sup>2</sup> do espaço da Ilha, sendo a outra parte ocupada pela República Dominicana.

<sup>38</sup> A denominação Ilha Hispaniola foi dada por Cristóvão Colombo em 1492, período em que se iniciou a colonização espanhola e perdurou até 1520 com o quase total extermínio dos povos originários (PINTO, 2018).

<sup>39</sup> O Haiti tornou-se a primeira República negra independente do mundo em 1804 (PINTO, 2018).

<sup>40</sup> Refere-se à escravização de indivíduos africanos para o trabalho, sobretudo, nas lavouras de cana-de-açúcar e café.

modernizar as estruturas políticas, com a implementação das eleições, das câmaras de representantes e da democracia representativa”.

Porém, o longo período deixou marcas culturais, com forte apoio do governo vigente o inglês foi inserido no currículo escolar, tornando-se assim, um destino de interesse para a imigração da elite haitiana, que se inicia em 1940 (HANDERSON, 2017). Sob o governo de *François Duvalier* (1957) o sistema de democracia representativa foi rompido (PINTO, 2018), com a imposição do regime ditatorial até a sua morte em 1971, milhares de pessoas deixaram o Haiti, especialmente intelectuais e profissionais da classe média.

Segundo Handerson (2017), esse mesmo perfil de emigrantes buscou grandes cidades de países onde se fala francês, como Canadá e África. O Segundo período também foi marcado pela emigração para Bahamas, inicialmente conduzida pelo recrutamento de empresas do setor da agricultura, estendendo-se para os setores da construção e turismo, no entanto, difere do primeiro momento devido à baixa qualificação profissional e implementação em 1963 de políticas restritivas e de deportação. No mesmo período de restrição nas Bahamas, a Guiana Francesa buscou migrantes haitianos para o trabalho em plantações de bananas, processo que direcionou os projetos migratórios para a França e Suriname (HANDERSON, 2017). Por fim, entre 1977 a 1981 milhares de migrantes haitianos tentaram chegar até a Flórida por meio de embarcações, das quais muitos perderam a vida pela precariedade da embarcação ou por intervenção norte-americana, esse fenômeno ficou conhecido como *boat people* (HANDERSON, 2017; PINTO, 2018).

A década de 1990 é referenciada como o terceiro momento de intensa emigração haitiana, com início após a instabilidade política ocasionada por um golpe de Estado<sup>41</sup> contra o presidente *Jean-Bertrand Aristide*, eleito democraticamente em 1991. Reeleito em 2001, *Jean Bertrand Aristide*, foi novamente afastado devido sua impopularidade, retornando ao governo em 2004, momento em que foi deportado por militares norte-americanos (TÉLÉMAQUE, 2012). Segundo Handerson (2017), os processos de instabilidade que se sucederam nesse período, levaram mais de 100.000 haitianos a deixarem o país e outros 46.000 ao tentarem sair por meio de *boat people*, foram detidos em Cuba. Télémaque (2012) demarca esse momento pela intensa violência nas ruas, colapso institucional e êxodo da população haitiana para o Canadá e o Estado da Flórida.

Ainda que o Brasil tenha mantido relações diplomáticas com o Haiti desde 1928 (TÉLÉMAQUE, 2012), é nesse contexto de colapso político- institucional do Estado haitiano

---

<sup>41</sup>Com a destituição de *Jean-Bertrand Aristide* em outubro de 1991, o general Raoul Cédras assumiu o poder (TÉLÉMAQUE, 2012; PINTO, 2018).

e de forte estruturação em Ajuda Humanitária Internacional do governo brasileiro que a “solução” encontra o problema. Assim, em 30 de abril de 2004, mesmo dia em que o presidente *Jean-Bertrand Aristide* foi obrigado a deixar o país, o Conselho de Segurança da ONU aprovou uma intervenção humanitária<sup>42</sup> por meio da Resolução nº 1542/2004. Instaurando assim a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti – *Minustah*, na qual o Brasil assumiu o comando do componente militar da Operação (VALLER FILHO, 2007; TÉLÉMAQUE, 2012). Cabe pontuar que inicialmente a *Minustah* foi instaurada para atuar por 6 meses, no entanto perdurou até o ano de 2017 (MAMED, 2017; XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018).

Além da *Minustah*, em agosto do mesmo ano o Ministério das Relações Exteriores, com base na atuação de diplomatas da Agência Brasileira de Cooperação, enviou uma equipe de especialistas em diversas áreas<sup>43</sup> de políticas e demais representantes ministeriais. O objetivo dessa missão, segundo Valler Filho (2007), era a realização de um diagnóstico socioeconômico para que a partir dessas demandas, o Brasil pudesse atuar por meio de cooperação técnica.

Além do contexto político-institucional e social, devido à sua localização geográfica, o Haiti é um país vulnerável a riscos climáticos e geológicos. De acordo com a pesquisa sobre inseguranças humanas relacionadas aos riscos de desastres naturais, conduzida pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento, o Haiti ocupa a posição do 3º país mais vulnerável aos efeitos climáticos (PNUD, 2019). Nesse período, o Haiti passou por grandes catástrofes ambientais, tais como: o furacão *Jeanne* em 2004; enchentes devido à passagem do furacão *Emily* em 2005; inundações em 2006; furacões e tempestades denominadas de *Gustav*, *Fay*, *Ike* e *Hanna* em 2008 e em 12 de janeiro de 2010, o catastrófico terremoto com forte impacto na capital, *Port-au-Prince*<sup>44</sup> (PNUD, 2019).

Estima-se que o terremoto de 2010 tenha impactado quase 3,5 milhões de pessoas, levando a óbito 222.570 pessoas e 300.572 ficaram feridas (OCHA, 2014). O terremoto atingiu mais de 290 mil moradias, dessas, 105.000 ficaram totalmente destruídas, assim como prédios do governo, 80% das escolas da capital (OCHA, 2014). Com uma perda de aproximadamente US \$7,8 bilhões (OCHA, 2014), incidindo na queda de 120% do Produto

---

<sup>42</sup> As intervenções humanitárias são consideradas uma ação coercitiva, segundo Jubilit (2010, p. 144) “podem abranger vários tipos de ação variando de sanções econômicas até intervenções militares, e podem ser realizadas por um único Estado, por um grupo de Estados, uma Organização Internacional que não a ONU ou pela ONU”.

<sup>43</sup> Segundo Valler Filho (2007, p. 18) os especialistas representavam as áreas de “agricultura, saúde, saneamento, justiça, defesa civil, organização eleitoral, infraestrutura, meio ambiente, recursos minerais e desenvolvimento social”.

<sup>44</sup> Em 2016 o Haiti sofreu outra catástrofe com o Furacão *Matthew* (PNUD, 2019).

Interno Bruto (PIB), houve um agravamento generalizado das condições sociais, afetando principalmente a população em situação de pobreza (PNUD, 2019). Nessas condições, ainda em 2010, o país passou por uma epidemia de cólera devido à falta de saneamento básico, agravando ainda mais a situação (TÉLÉMAQUE, 2012; PINTO, 2018).

De acordo com o documento *Diagnóstico Regional sobre Migración Haitiana*, publicado pelo Instituto de Políticas Públicas em direitos Humanos (IPPDH), do MERCOSUL, coordenado por Debandi *et al.* (2017), após o terremoto em 2010 houve um grande deslocamento interno e diversos organismos internacionais ingressam no Haiti para prestar apoio à população. Nesse contexto, alguns países como Canadá, França e Estados Unidos, adotaram temporariamente mecanismos de regularização e suspenderam deportações de migrantes haitianos locais (DEBANDI *et al.*, 2017).

Porém, o cenário se caracterizava pela adoção de políticas migratórias restritivas. Na América Latina<sup>45</sup>, o ingresso de migrantes sem a exigência de visto (turismo) em 2010 era permitido apenas no Peru<sup>46</sup>, Equador, Argentina e Chile (DEBANDI *et al.*, 2017). No entanto, esses países não foram os principais destinos do processo migratório haitiano, em poucos meses o Brasil passou a fazer parte desse contexto por meio de diferentes formas de ingresso<sup>47</sup>, caracterizando, como o quarto momento da diáspora haitiana. Cabe destacar que os primeiros registros da migração haitiana para o Brasil refere-se a 16 pessoas em 1940, pela pesquisa do IBGE (HANDERSON, 2017). Apresentando um pequeno crescimento ao longo dos anos, chegou a 1991 com o registro de 141 pessoas. Por sua vez, no ano 2000, houve um decréscimo de -89,36% registros em relação a 1991, iniciando a década, com apenas de 15 pessoas<sup>48</sup> (HANDERSON, 2017).

Assim, aos poucos a migração foi tomando forma pela Fronteira Norte do Brasil, particularmente nas cidades de Tabatinga<sup>49</sup>, no Estado do Amazonas, Brasiléia e Epiaciolândia no Acre (TÉLÉMAQUE, 2012; MAMED; SILVA, 2015; HANDERSON, 2017; XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). Inicialmente não havia um número

---

<sup>45</sup> Medidas de regularização documental e reunificação familiar, também fez parte das estratégias adotadas para atender migrantes haitianos já presentes em países como Chile, Venezuela e Equador (DEBANDI *et al.*, 2017).

<sup>46</sup> O Peru alterou seu posicionamento e a partir de 2012 passou a exigir visto de migrantes haitianos (FERNANDES; FARIA, 2017).

<sup>47</sup> Refere-se ao ingresso por fronteiras terrestres ou aéreas.

<sup>48</sup> É importante destacar a observação de Télémaque (2012) quanto aos registros relacionados ao Acordo de Cooperação Técnica e Científica entre o Brasil e o Haiti de migrantes haitianos no Brasil após 2004 e anterior a 2010. Embora o Acordo exista desde 1982, sua promulgação ocorreu apenas em 2004, possibilitando que os estudantes haitianos realizassem seus estudos no Brasil por meio de bolsas concedidas pelo Programa de Estudantes-Convênio de Graduação e Pós-Graduação (TÉLÉMAQUE, 2012).

<sup>49</sup> Região de fronteira com o Peru e Colômbia.

expressivo, no entanto, a movimentação entre fronteiras mudou rapidamente. Segundo Handerson (2017, p. 11) “em maio de 2010, já 150 haitianos moravam em Tabatinga”, passando a noite em igrejas. Diante dessa nova dinâmica, o governo brasileiro foi requisitado a apresentar respostas rápidas. Assim, a próxima subseção tem como objetivo, discorrer brevemente sobre essas respostas com a intenção de identificar os instrumentos governamentais mobilizados para a acolhida humanitária.

### **2.3 A resposta humanitária do governo brasileiro à migração haitiana**

Em 2010, a vigência do Estatuto do Estrangeiro restringia o ingresso no território brasileiro e o acesso documental (BRASIL, 1980), inclusive não correspondia a inserção internacional do Estado brasileiro e as narrativas propagadas em diversos foros internacionais (MEDEIROS; FARIAS; BELARMINO, 2022). Diante dessas restrições, o instrumento disponível para o acesso documental e não criminalização era a solicitação de refúgio. Segundo Fernandes e Faria (2017), em outubro de 2010 o CONARE e o CNIg criaram um Grupo de Trabalho, denominado “Haitianos no Brasil”, para tratar sobre as demandas da migração. Em novembro do mesmo ano o número de migrantes já havia alcançado 400 registros e ao final de 2011, os dados indicavam mais de 4.000 pessoas no Brasil (FERNANDES; FARIA, 2017). Nas palavras de Télémaque (2012, p. 44):

Em Tabatinga, os haitianos esperavam pelo menos um mês por um visto provisório expedido pela Polícia Federal da região. Nem todos conseguiam. Nisso, em 2011, ano e meio pós-terremoto, apenas em Tabatinga chegou a ter quase 500 haitianos esperando pelo visto provisório como refugiados no Brasil.

Esse processo de ingresso e permanência inicial também reflete as condições de saída e trajeto. Além dos fatores que condicionaram a migração, Mamed e Lima (2015) relatam sobre os riscos das rotas de acesso até o Brasil, os altos custos da viagem (US\$ 2 mil a US\$ 5 mil) e diversas situações de extorsão potencializadas devido ao desconhecimento do idioma, gênero e documentos. Desse modo, inúmeras pessoas ingressaram pela fronteira Norte, inicialmente homens entre 20 a 40 anos, posteriormente e em menor percentual, crianças, mulheres e idosos (MAMED; LIMA, 2015). Diante dos altos custos e da necessidade de ajudar a família que permaneceu, a busca por uma rápida inserção laboral torna-se um imperativo. Assim, por meio da solicitação de refúgio foi possível o acesso a

Carteira de Trabalho e Previdência Social e o Cadastro de Pessoa Física de forma provisória até a análise do CONARE (FERNANDES; FARIA, 2017).

Porém, nem todos conseguiram ser absorvidos pelos empregos locais ou mesmo possuíam condições financeiras para um deslocamento até outras regiões do país. O contexto de baixas capacidades institucionais para atender um rápido aumento populacional e demandas para acolhimento são fatores de tensões<sup>50</sup>. Não pretendemos aprofundar esses aspectos e sim, identificar como o governo federal atendeu as demandas que se apresentaram.

Segundo Fernandes e Faria (2017), distintas respostas foram elaboradas e implementadas. Em Manaus e Tabatinga as respostas emergiram inicialmente da sociedade civil (FERNANDES; FARIA, 2017). Já o governo do estado do Acre mobilizou alternativas mesmo que precárias em janeiro de 2012 e enviou um ofício ao Ministério de Desenvolvimento Social requerendo recursos para a oferta de alimentação e abrigo, no entanto foi insuficiente (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). No mesmo período, o governo do Acre decretou situação de emergência para chamar a atenção das autoridades federais.

Há de se destacar, que esse processo coincidiu com o período de eleições presidenciais. Assim, o período de elaboração de respostas às necessidades da migração haitiana, principalmente na fronteira Norte o Brasil esteve sob a presidência de Dilma Rousseff<sup>51</sup> (2011-2016). Segundo Xavier da Silva e Macedo (2018), em 2012 a presidente Dilma sinalizou por meio de uma declaração, a abertura do governo brasileiro à migração haitiana, porém a realidade se apresentava com abrigos superlotados e inexistência de diretrizes para orientar a atuação das esferas municipais.

De uma forma simplificada e focando na atuação do governo federal, identificamos dois grandes impasses nesse contexto: o acesso documental e a atuação da política de assistência social, especialmente nos serviços socioassistenciais de alta complexidade - acolhimento institucional (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018).

Na dimensão normativa, o impasse sucedeu devido a interpretação do CONARE, o qual entendeu que às solicitações de refúgio eram motivadas por “crise ambiental<sup>52</sup>” e questões econômicas. Portanto, não se enquadraram nos critérios da lei do refúgio e os

---

<sup>50</sup> Télémaque (2012) e Mamed e Lima (2015) apresentam estudos detalhados das condições de recepção de haitianos na fronteira Norte.

<sup>51</sup> A presidente Dilma, integrante do Partido dos Trabalhadores, assume o poder representando a sucessão do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>52</sup> Utilizamos as “aspas” porque compartilhamos com a ideia de que a crise ambiental é apenas um dos elementos da necessidade da emigração haitiana.

classificaram como migrantes econômicos (TÉLÉMAQUE, 2012; FERNANDES; FARIA, 2017; HANDERSON; 2017; XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). Sob pressão do Ministério Público Federal, a questão foi remetida ao CNIg, o qual respondeu inicialmente com base na Resolução Normativa nº 27/1998, sobre casos omissos<sup>53</sup> ao Estatuto do Estrangeiro. Assim, foram concedidas 199 autorizações de residência para haitianos que haviam sido negadas pelo CONARE, chegando a 632 em 2011 (FERNANDES; FARIA, 2017). Com o aumento das demandas, o CNIg deliberou em reunião extraordinária um novo instrumento regulatório, a Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012, com vigência por dois anos:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 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 (BRASIL, 2012b, s.p.).

Segundo Fernandes e Faria (2017), o objetivo do governo era promover a migração documentada e organizar o acesso ao território brasileiro. Por sua vez, o instrumento<sup>54</sup> continha um limite em até 1.200 concessões de vistos ao ano, podendo somente ser solicitados na Embaixada do Brasil em *Port-au-Prince* (BRASIL, 2012b). Segundo Télémaque (2012), havia um grande fluxo de haitianos na Embaixada brasileira em busca de vistos, por outro lado, as exigências de comprovações documentais dificultavam o processo, além de um custo de US\$ 200,00 para emissão.

Assim, o instrumento teve um efeito reverso. Devido à baixa capacidade de atendimento na Embaixada do Brasil no Haiti, a definição de “cotas” tornou-se um mecanismo de promoção da migração mediada por “coiotes” (TÉLÉMAQUE, 2012; MAMED; LIMA, 2015). Um outro efeito refere-se aos migrantes que se encontravam em trânsito, levando diversas pessoas a permanecerem retidas na fronteira Norte aguardando respostas para regularização documental (FERNANDES; FARIA, 2017). Esse contexto motivou o Ministério Público do Acre a ajuizar ação contra a União e em 2012, o Ministério

---

<sup>53</sup> Segundo Sprandel (2018), o CNIg passou a atualizar a legislação migratória por meio de Resoluções, principalmente às solicitações de refúgio requeridas por pessoas de diferentes nacionalidades e negadas pelo CONARE.

<sup>54</sup> Outro aspecto refere-se à temporalidade, embora a instrumento declare “visto permanente”, havia um prazo de permanência por 5 anos. O instrumento permitia a renovação do visto, porém, condicionava a comprovação da situação laboral (BRASIL, 2012b).

da Justiça passou a garantir o recebimento das solicitações de refúgio das pessoas que se encontravam no limbo normativo (FERNANDES; FARIA, 2017).

Diante dessas situações, o governo foi requerido a estabelecer ajustes. Por meio da Resolução Normativa nº 102/2013, foi retirada a delimitação de “cotas”. Porém era necessário acelerar o processo de concessão de vistos e aumentar a capacidade de atendimento das demandas documentais diretamente na fronteira (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). Nessa dimensão, o governo atuou em duas frentes de respostas: no local de origem da migração (Haiti) e nos municípios fronteiriços de destino.

Por meio do estabelecimento de um Termo de Cooperação Técnica entre a OIM e o Itamaraty em 2015, o governo buscou aumentar a capacidade de emissão de vistos em *Port-au-Prince* e estruturar os serviços internos para um processamento de dados mais ágil (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). A medida resultou na inversão da curva de ingresso de migrantes no país, mantendo alta emissão de vistos e entradas aéreas, com baixos ingressos por via terrestre (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). Por outro lado, mobilizou forças-tarefas com o apoio da Polícia Federal e do Ministério do Trabalho e Previdência Social para a concessão de documentos. Esse processo também envolveu órgãos e políticas setoriais como: Banco do Brasil e Sistema Nacional de Intermediação de Mão de Obra – SINE, para possibilitar remessas e inserção laboral (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018).

A outra dimensão do impasse refere-se à rápida necessidade de formular respostas ao acolhimento da população. Segundo Mamed e Silva (2015), a rota de entrada Equador – Peru - Acre havia se consolidado. Entre meados de 2013 a 2014 os contextos locais contavam com trânsito e residência de aproximadamente 17 nacionalidades, com um especial crescimento de migrantes do continente africano. Considerados a segunda maior nacionalidade de migrantes que ingressaram pelo Acre nesse período, as motivações dos senegaleses estão atreladas à busca de oportunidades laborais possibilitadas pelos preparativos da Copa do Mundo e Olimpíadas (MAMED; SILVA, 2015; FERNANDES; FARIA, 2017). Embora os estudos indiquem a fronteira como um local de passagem, as demandas envolvem abrigos, alimentação, saúde e dependendo do tempo de permanência nesses locais, a educação, exigindo assim uma reestruturação das políticas e programas para recepção de migrantes de distintas nacionalidades.

Xavier da Silva e Macedo (2018) pontuam que a dimensão do impasse do acolhimento estava atravessada pelas seguintes questões: a) alto número de migrantes em

municípios sem capacidade financeira para atender abrigos ou mesmo ampliá-los; b) a União não dispunha de um mecanismo de cofinanciamento para atender emergências socioassistenciais; e c) a barreira linguística dificultava ainda mais qualquer forma de entrega de serviços públicos e inserção laboral.

Assim, a resposta para o aumento das capacidades das esferas locais na forma de cofinanciamento da União, emergiu com base na previsão da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009 (BRASIL, 2009a). O Ministério de Desenvolvimento Social criou um novo instrumento financeiro, possibilitando a descentralização de recursos, por meio da Portaria MDS nº 90/2013, que dispõe sobre os parâmetros e procedimentos para cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (BRASIL, 2013a). O Serviço tem como objetivo: “assegurar provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social. Todas essas provisões devem ser empregadas na manutenção de abrigos temporários como estratégia de resposta a esses eventos” (BRASIL, 2013b, p. 4). Nas palavras de Xavier da Silva e Macedo (2018, p. 15):

Através dessa portaria, o MDS passou a fazer repasses mensais ao estado do Acre, nos anos de 2013 e 2014, na modalidade fundo a fundo, que é uma transferência simplificada. O repasse era proporcional à quantidade de haitianos abrigados em cada mês, o que permitiu um aumento da eficiência e do controle do gasto. O ministério repassou ao Estado do Acre, por meio dessa portaria, cerca de R\$ 4 milhões nos anos de 2013 e 2014.

Condicionando a execução de forma intersetorial, o instrumento possibilitou a atuação da gestão de assistência social local com a rede de políticas públicas e demais redes de apoio existentes, para atender contingentes populacionais em situação de rua<sup>55</sup>. Em relação às barreiras linguísticas, foi produzido cartilhas traduzidas sobre direitos e formas de acesso aos serviços públicos e meios para contratação de migrantes para atendimento em equipamentos públicos com altas demandas (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). No âmbito do Ministério da Educação, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, foram disponibilizados cursos de língua portuguesa (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018).

---

<sup>55</sup> De acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, essa situação é caracterizada como: um “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (Brasil, 2009b, s.p).

No que tange a organização de competências da União e diretrizes para atuação da esfera local, foi criado no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite, uma Câmara Técnica dos Migrantes em 2015 e publicado em 2016 uma sistematização<sup>56</sup> dos debates com a relação das ações, mecanismos de atendimento e responsabilidades de cada ente federado no Sistema Único de Assistência Social - SUAS (MDS, 2016). Segundo Xavier da Silva e Macedo (2018), a publicação serve como um mecanismo de aprendizagem de ação pública no âmbito da assistência social para futuras demandas em relação às migrações internacionais.

Isso posto, a literatura destaca que a partir de 2010, tomando como partida a recepção de migrantes haitianos, deu-se início a um conjunto de discussões mobilizando diversos atores que condicionaram a elaboração de uma nova política migratória no Brasil. Considerando a centralidade da política migratória como objeto dessa dissertação, a próxima subseção versa de forma breve sobre os processos pré-decisórios da construção da política e dos principais aspectos de cunho conceitual, organizativo e do instrumento regulatório de acolhida humanitária.

#### **2.4 O novo arcabouço normativo da Política Migratória brasileira: dos processos pré-decisórios à materialização parcial**

Diante das mudanças da dinâmica migratória brasileira e do cenário político doméstico e internacional, o início dos anos 2000 foi acompanhado por Projetos de Lei (PL) voltados à modernização do arcabouço normativo da política migratória e importantes debates com os grupos de interesse. Entre as principais proposições normativas, cita-se o PL nº 5.655/2009<sup>57</sup> e posteriormente, elaborado por uma comissão de especialistas criada pelo Ministério da Justiça, o PL 2.516/2015 (FERNANDES; FARIA, 2017; SPRANDEL, 2018). Pelo poder legislativo, cita-se o Projeto de Lei do Senado nº 288/2013 de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira<sup>58</sup> (PSDB-SP), que propôs uma mudança conceitual, norteadas por princípios humanistas e pela adoção de objetivos focados na recepção do imigrante, cooperação internacional, assistência humanitária e integração regional (SPRANDEL, 2018).

---

<sup>56</sup> Documento intitulado de: “O papel da assistência social no atendimento aos migrantes” (MDS, 2016).

<sup>57</sup> Sob a coordenação do Ministério da Justiça, o Projeto de Lei passou por consulta pública, porém não avançou nas instâncias do Congresso Nacional devido divergências de opinião (FERNANDES; FARIA, 2017).

<sup>58</sup> O senador Aloysio Nunes Ferreira Filho (2011-2019), foi Ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência do Brasil (3 ago. de 1999 a 14 nov. 2001) e Ministro da Justiça (14 nov. 2001 a 3 abr. 2002), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e Ministro das Relações Exteriores (7 mar. de 2017 a 1 jan. 2019) no mandato do presidente Michel Temer.

Buscando captar demandas da sociedade e fortalecer as discussões nos plenários da Câmara de Deputados e do Senado Federal, entre 30 maio a 1 de junho de 2014 ocorreu a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, na cidade de São Paulo (COMIGRAR, 2014). A Conferência foi antecedida por diversos eventos preparatórios<sup>59</sup>, tendo como fundamento, a valorização das experiências do público migrante<sup>60</sup>, visando a revisão das práticas estatais e a incorporação de rotinas burocráticas nos serviços públicos, percorrendo os três níveis federativos (COMIGRAR, 2014). Partindo de uma iniciativa conjunta entre atores sociais e governamentais, como o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e Emprego, a compilação das atividades foram traduzidas em subsídios à Política e Plano Nacionais de Migrações e Refúgio (COMIGRAR, 2014).

Com base em reivindicações da sociedade e em meio uma crise política do Estado brasileiro, culminando no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016, as matérias ainda conseguiram avanços na Câmara de Deputados e no Senado Federal. Porém, durante a tramitação bicameral não foram isentas de discursos xenófobos e forte resistência de frentes parlamentares<sup>61</sup> vinculadas à elite política conservadora, bem como pressões do Ministério da Defesa e Polícia Federal (SPRANDEL, 2018). Nesse processo, a proposição normativa apresentada pelo senador Aloysio Nunes Ferreira tornou-se a base para a nova lei de migração (FERNANDES; FARIA, 2017; SPRANDEL, 2018; CLARO, 2020).

Sob a presidência interina de Michel Temer (2016-2019) do partido Movimento Democrático Brasileiro, o novo marco normativo às migrações, encaminha-se para a fase final de aprovação. Segundo Sprandel (2018), importantes mudanças no texto durante os momentos finais, como a retirada do CNIg, já sinalizavam o crescimento das forças políticas de oposição nos processos pré-decisórios.

Assim, em 24 de maio de 2017 foi encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 163 para a aprovação do novo marco normativo da política migratória brasileira, a Lei 13.445 (BRASIL, 2017a). Porém, divergindo das proposições construídas coletivamente, o texto final recebeu 18 vetos (SPRANDEL, 2018). Embora haja argumentos de que a necessidade de legitimidade do presidente interino Michel Temer, o levou a harmonizar a legislação migratória aos ideais e regras vinculadas ao regime internacional, com intenções de

---

<sup>59</sup> Todo o processo da COMIGRAR e sua sistematização foram detalhados no documento – Guia Metodológico da COMIGRAR.

<sup>60</sup> Contemplou tanto o público imigrante no Brasil, como emigrantes, em relação aos brasileiros no exterior (COMIGRAR, 2014).

<sup>61</sup> Sprandel (2018), por meio da análise dos pronunciamentos proferidos pelos parlamentares durante a tramitação da nova Lei de Migração, identificou a manutenção das narrativas de ameaça, temores à segurança nacional e racismos das frentes parlamentares conhecidas como bancada ruralista e bancada da bala.

retomar a estratégia brasileira de inserção internacional (MEDEIROS; FARIAS; BELARMINO, 2022), os dispositivos vetados<sup>62</sup> indicaram a manutenção dos preceitos de segurança nacional (SPRANDEL, 2018; CHAVES, 2022b).

Ainda que a nova legislação tenha sido harmonizada à Constituição Federal, tratados internacionais ratificados e normas infraconstitucionais, pautando-se em princípios dos direitos humanos, com objetivos de proteção à pessoa migrante (CLARO, 2020; PIVETTA, 2020), era necessário sua regulamentação. Exigindo-se ainda para sua materialização, duas proposições normativas para dirimir sobre o reconhecimento dos diplomas acadêmicos, exercício profissional e do acesso aos serviços de proteção social (SPRANDEL, 2018). Embora tenha ocorrido intensas mobilizações da sociedade, com o envio de 30 propostas sobre as questões supracitadas, inclusive a concessão de vistos e participação de migrantes nos espaços decisórios (SPRANDEL, 2018), não foram contempladas na regulamentação da lei, promulgada em 20 de novembro por meio do Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017b).

Diante dessa breve exposição dos processos pré-decisórios da nova Lei de Migração, a qual passou a regular a entrada e a estada de migrantes no país, bem como estabeleceu princípios e diretrizes às políticas públicas voltadas aos emigrantes, cabe pontuarmos os principais aspectos de cunho conceitual, organizativo e do instrumento regulatório de acolhida humanitária (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b).

Conforme disposto no artigo 1º do Decreto de regulamentação (BRASIL, 2017b), a nova legislação ampliou o público da política e agregou conceitos das normativas vigentes relacionadas à matéria migratória:

- I - **migrante** - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida<sup>63</sup>;
- II - **imigrante** - pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil;
- III - **emigrante** - brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior;
- IV - **residente fronteiriço** - pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve a sua residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho;
- V - **visitante** - pessoa nacional de outro país ou apátrida que venha à República Federativa do Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

<sup>62</sup> Segundo Claro (2020), foram justamente vetados aqueles dispositivos que dariam maior proteção jurídica aos migrantes, tais como indúgenas e isenção de penalidades administrativas para aqueles em situação indocumentada

<sup>63</sup> A grafia inicial do inciso I contemplava o residente fronteiriço, porém foi vetada com base na violação do artigo 5º da Constituição Federal, o qual estabelece igualdade perante a lei, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país. Dessa forma, a fundamentação para o veto considerou a existência do critério de residência no território nacional (BRASIL, 2017a).

VI - **apátrida** - pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, conforme a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro;

VII - **refugiado** - pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 [...] (BRASIL, 2017b, grifo nosso, s.p.).

De acordo com o rol de destinatários supracitado, o Estado brasileiro comprometeu-se a garantia de igualdade com os nacionais, pautando-se conforme disposto no art. 3º da Lei 13.445/2017, nos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

**VI - acolhida humanitária;**

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XVIII - observância ao disposto em tratado;

XIX - proteção ao brasileiro no exterior;

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017a, s.p., grifo nosso).

A observação dos incisos supracitados, demonstra claramente que a legislação migratória busca compartilhar atribuições e agregar diferentes áreas de atuação, sinalizando a

intenção de formar um arranjo institucional complexo de políticas públicas. Fortalecendo essa intenção, a Lei de Migração prevê em seu artigo 120, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, com a finalidade de:

[...] coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais[...] (BRASIL, 2017a, s.p.).

No entanto, a promulgação de uma lei não resulta em uma política pública, sendo necessário primeiramente regulamentar seu detalhamento por meio de decreto. Nesse quesito, o Decreto nº 9.199/2017 desconsiderou a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a qual possui um caráter universal<sup>64</sup> (BRASIL, 2017b). Mesmo que o Estado brasileiro tenha políticas de proteção social consolidadas, a lacuna regulamentar vigente, perante a amplitude dos direitos e políticas citados no art. 3º da Lei de Migração (BRASIL, 2017a), demonstra a falta de instrumentos institucionalizados que possibilitem sua operacionalização e efetivo atendimento das demandas e especificidades do público migrante.

Em relação ao arranjo institucional da política migratória, a autoridade se manteve centrada no governo federal. Segundo Meunier (2019), às competências estão compartilhadas entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>65</sup>, o Ministério das Relações Exteriores e até 2019, o Ministério do Trabalho. A estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública conta com atribuições distribuídas entre a Secretaria Nacional de Justiça, a Polícia Federal e órgãos colegiados (BRASIL, 2022c).

À Secretaria Nacional de Justiça compete questões relacionadas à nacionalidade, à naturalização e ao regime jurídico da matéria migratória (BRASIL, 2022c). Vinculado à Secretaria, o Departamento de Migrações<sup>66</sup> (DEMIG) exerce competências para coordenar, formular e implementar em parceria aos demais órgãos e entidades da administração pública

<sup>64</sup> Direcionada ao público migrante na sua totalidade, ou seja, contempla todas as categorias migratórias sem distinção por nacionalidades.

<sup>65</sup> Disposto no Decreto nº 11.103 de 24 de junho de 2022, o qual versa sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2022c).

<sup>66</sup> Composto por uma diretoria e quatro coordenações: Coordenador-Geral de Política Migratória, Coordenador-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados, Coordenador-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes e uma Coordenadora-Geral de Imigração Laboral (BRASIL, 2022e).

federal, as políticas nacionais de migrações<sup>67</sup>, refúgio e enfrentamento ao tráfico de pessoas (BRASIL, 2022c). Cabe ainda ao DEMIG, apoiar o desenvolvimento de planos, diagnósticos, políticas e ações nas unidades federativas e junto às entidades da sociedade civil; propor o aperfeiçoamento de normativas e instrução de processos em matéria de migrações, refúgio, apatridia, bem como, aos assuntos relacionados ao tráfico de migrantes; e a coordenação da política de migração laboral (BRASIL, 2022e).

A Polícia Federal é conjuntamente responsável pelos “procedimentos de documentação e regularização migratória” de migrantes no Estado brasileiro (OLIVEIRA, 2021, p. 30). O órgão tem uma importante função na política migratória brasileira e suas bases de dados servem para a produção de estudos sobre a mobilidade migratória e não migratória do Brasil. Dessas bases, cita-se: o Sistema de Tráfego Internacional - STI, referente aos registros de entrada e saída de pessoas pelos portos de controle aéreos, terrestres e portuários; o Sistema de Registro Nacional Migratório -SISMIGRA e o Sistema de Tráfego Internacional - Módulo de Alertas e Restrições - STI-MAR (OLIVEIRA, 2021).

Segundo Oliveira (2021) a base SISMIGRA refere-se aos registros de autorização de ingresso regularizado de migrantes<sup>68</sup>. A partir da autorização de ingresso no país o migrante tem o prazo de até 30 dias para solicitar o Registro Nacional Migratório na Polícia Federal. Por meio desse cadastro emite-se a Carteira do Registro Nacional Migratório, a qual serve tanto para a categoria migrante como para a pessoa refugiada (OLIVEIRA, 2021). Devido a aprovação do novo marco legal, esta base também integrou os registros do Sistema Nacional de Cadastramento de Registros de Estrangeiros (OLIVEIRA, 2021). O STI-MAR, diz respeito ao registro administrativo realizado na Polícia Federal das pessoas que formalizaram a solicitação do reconhecimento da condição de refúgio (OLIVEIRA, 2021). Após esse procedimento as solicitações passam à competência do CONARE para análise e deliberação, conforme disposto no Estatuto de Refugiados (BRASIL, 1997). Enquanto a solicitação está em processo de análise pelo CONARE, o solicitante recebe da Polícia Federal um documento provisório de identidade, denominado - Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (OLIVEIRA, 2021).

---

<sup>67</sup>Conforme o art. 13, inciso V, alínea a, do Decreto nº 11.103/2022, a atuação da Secretaria na política nacional de migrações enfatiza especialmente questões relacionadas à nacionalidade, à naturalização, ao regime jurídico e à migração (BRASIL, 2022c).

<sup>68</sup> Excetua-se os registros de autorização temporária referente a trânsito e turismo (OLIVEIRA, 2021).

Quanto aos órgãos colegiados relacionados às políticas supracitadas, destaca-se o vínculo do Conselho Nacional de Imigração, órgão de composição quadripartite<sup>69</sup> que, apesar de ter mantido a importante estrutura participativa da década de 1990 (MEUNIER, 2019; CHAVES, 2022b), na atual legislação sua atuação ficou restrita ao tratamento da imigração laboral (BRASIL, 2019b). Segundo Chaves (2022b), a recente normativa do CNIg configurou a perda de suas funções humanitárias e na prática, a participação no órgão colegiado ocorre de forma bipartite, sem a possibilidade de incluir participantes da sociedade civil e entidades representativas de migrantes.

Em relação às competências do Ministério das Relações Exteriores, em linhas gerais, estão relacionadas à promoção de negociações diplomáticas com demais Estados em matéria migratória e prestação de serviços consulares para brasileiros no exterior, bem como aos demais cidadãos interessados em vir para o Brasil (MEUNIER, 2019). Apresentado o arranjo institucional que ampara a política migratória brasileira, deteremos à atenção no instrumento regulatório de concessão de vistos e autorização de residência temporária de acolhida humanitária<sup>70</sup>.

O instrumento de acolhida humanitária representa uma resposta da política migratória brasileira, com o objetivo de regular o ingresso de migrantes em situação de vulnerabilidade e risco. Segundo Siciliano (2013, p. 35) “toda política migratória se reflete no sistema de vistos, que é instrumento de controle direto do fluxo de imigrantes”. Dessa forma, o visto propicia apenas uma expectativa de ingresso ao território brasileiro (BRASIL, 2017b). Cabe mencionar que esse instrumento regulatório é um recurso para a implementação da acolhida humanitária e conforme disposto no Art. 36 do Decreto 9.199/2017, sua concessão poderá atender:

Art. 36. O visto **temporário** para acolhida humanitária **poderá** ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em **situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário**.

§ 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho **definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto** mencionado no caput **para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados** (BRASIL, 2017b, s.p., grifo nosso).

---

<sup>69</sup> Conforme o Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019, na composição do CNIg participam representantes do governo (Ministérios e Polícia Federal), empregadores (Confederações), empregados (Sindicais) e da comunidade científica e tecnológica (BRASIL, 2019b).

<sup>70</sup> Fundamentado na Lei de Migração e regulamentado no art. 36, § 1º, § 2º, 3º e art. 142, inciso I, alínea “c” do Decreto 9.199/2017 (BRASIL, 2017b).

Considerando que o visto é um instrumento de controle (SICILIANO, 2013), por sua vez, convém observá-lo como um dispositivo técnico e social que condiciona as relações sociais entre o governo e seus destinatários (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Com clareza o Art. 36 enuncia que a intenção do Estado brasileiro em relação aos destinatários da categoria migratória, acolhida humanitária, possui um caráter temporário (BRASIL, 2017b). Sendo uma resposta governamental, o instrumento condiciona a concessão do visto por meio de ato infralegal das pastas ministeriais mencionadas. Significa que há um alto grau de discricionariedade, tendo em vista que as situações de vulnerabilidade e risco mencionadas não são suficientes para a concessão, necessitando da indicação da nacionalidade dos beneficiários pelos ministérios competentes.

Diante do exposto, apresentamos as Portarias destinadas à acolhida humanitária vigentes até o final do mês de agosto de 2022:

- a. Portaria Interministerial nº 9, de 8 de outubro de 2019: destinada aos nacionais e aos apátridas da República Árabe Síria. Requisito: afetados ou deslocados em virtude de conflito armado (BRASIL, 2019c);
- b. Portaria Interministerial nº 24, de 3 de setembro de 2021: destinada aos nacionais e aos apátridas do Afeganistão<sup>71</sup>. Requisito: afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário (BRASIL, 2021c);
- c. Portaria Interministerial nº 29, de 25 de abril de 2022: nacionais e aos apátridas da República do Haiti. Requisitos: Afetados por calamidade de grande proporção ou situação de desastre ambiental (BRASIL, 2022a);
- d. Portaria Interministerial nº 30, de 25 de agosto de 2022: nacionais e aos apátridas da Ucrânia. Requisitos: afetados ou deslocados em virtude de conflito armado, para a concessão do visto é necessário passar por uma entrevista, podendo ser dispensada a critério da autoridade consular (BRASIL, 2022d);

Em geral, as Portarias exigem documentos de viagem, certificado internacional de imunização, comprovante de meio de transporte de entrada no território brasileiro e atestado de antecedentes criminais. Aos beneficiários, garante-se o livre exercício de atividades laborais e isenção de taxas e emolumentos para obtenção de visto e registros de autorização de residência (BRASIL, 2017b). A residência para acolhida humanitária tem prazo de validade

---

<sup>71</sup> § 3º do art. 2º, na concessão do visto a que se refere o caput, será dada especial atenção a solicitações de mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e seus grupos familiares.

determinado em cada Portaria, em geral determina ao período de dois anos. Podendo os beneficiários requerer autorização de residência por tempo indeterminado desde que comprovem requisitos, entre esses, a não existência de registros criminais no Brasil e meios de subsistência (BRASIL, 2017a). Ainda que tenha condicionamentos à concessão de vistos e autorizações de residência, o princípio da não criminalização possibilitou que a regularização migratória seja realizada no território brasileiro. Outro aspecto a ser pontuado, é que a concessão da autorização de residência por acolhida humanitária implica na desistência da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado ou mesmo, na renúncia da condição de refugiado.

De fato, não há dúvidas dos avanços conquistados com a nova Lei de Migração, em grande medida, no acesso à regularização documental. Por sua vez, a não regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia prevista na lei demonstra um limbo operacional entre a declaração dos princípios e garantias e a interação com as diferentes políticas setoriais relacionadas. Partindo dessas constatações, a próxima subseção aborda de uma forma sucinta os fatores que levaram ao maior movimento migratório da história da América Latina. Na sequência é apresentada a resposta humanitária brasileira à intensificação da migração venezuelana, intitulada pelo governo federal de: “Operação Acolhida” (*Operation Welcome*).

## 2.5 O contexto político-institucional da República Bolivariana da Venezuela

Situada no extremo norte da América do Sul, a República Bolivariana da Venezuela adotou o sistema democrático em 1958, o qual foi sustentado até 1989 pelo *Pacto de Punto Fijo* (VILLA, 2005; PEREIRA, 2020; BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022). Operando por meio da alternância bipartidária<sup>72</sup>, o Pacto visava o controle institucional e a distribuição clientelista da renda gerada pela exportação do petróleo<sup>73</sup> venezuelano (VILLA, 2005; PEREIRA, 2020). Denominado como capitalismo rentístico<sup>74</sup>, no plano econômico o modelo

---

<sup>72</sup> Refere-se a alternância entre os partidos, *Acción Democrática* – AD, de base social-democrata e do *Comité de Organización Política Electoral Independiente* – COPEI, de base democrata-cristã (PEREIRA, 2020; BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022).

<sup>73</sup> O petróleo passou a ser considerado a principal atividade econômica da Venezuela a partir de 1922 (PEREIRA, 2020).

<sup>74</sup> Diz respeito a consciência nacional baseada no caráter rentista, pautada na exploração da terra e rentabilidade econômica sem agregar desenvolvimento ao país, aspecto potencializado devido aos altos preços do petróleo após a Segunda Guerra Mundial (HITNER, 2012, *apud* PEREIRA, 2020).

foi marcado pela abertura externa à exploração do petróleo e baixos investimentos na industrialização interna (HITNER, 2012, *apud* PEREIRA, 2020).

Esse modelo econômico sentiu os impactos da crise do sistema financeiro internacional na década de 1980. Especialmente com o aumento das taxas de juros dos Estados Unidos e pela queda dos preços internacionais do petróleo, causando assim uma retração da política externa da Venezuela e contribuindo significativamente para o endividamento do Estado e desvalorização da moeda nacional (PEREIRA, 2020; BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022). Segundo Villa (2005), entre 1989 e 1993 o sistema político venezuelano passou por uma crescente desestabilização. Após forte repressão do Estado aos protestos da população empobrecida em 27 de fevereiro de 1989, conhecido como *Caracazo*, o sistema democrático *puntofijista* entra em crise e fornece uma alavanca à ascensão do ex-tenente militar, Hugo Rafael Chávez Frías<sup>75</sup> (PEREIRA, 2020).

Diante desse vazio institucional, Hugo Rafael Chávez Frías ascende ao poder, sendo eleito democraticamente em 1998 no compromisso de melhorias nas condições de vida da população venezuelana, com base nos recursos gerados pelo petróleo. Logo após ter assumido o poder, Chávez promoveu eleições para uma nova Assembleia Constituinte, sendo aprovada em dezembro de 1999 uma nova Constituição<sup>76</sup> com destaque ao excessivo poder presidencial (VILLA, 2005; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Em 2000 Hugo Chávez foi reeleito, mesmo sofrendo uma investida militar em 2003, devido à grande mobilização da população o poder foi rapidamente restaurado. Esse fato o levou a intervir estrategicamente na composição da Suprema Corte para seu favorecimento (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Nesse processo de intervenção, o governo venezuelano criou mecanismos normativos infringindo o princípio de separação de poderes e da autonomia do Supremo Tribunal Federal (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). As mudanças nas regras do jogo estenderam-se às demais instituições do Estado, incluindo o aumento da ocupação de cargos por militares que, segundo a literatura, conduziram ações de repressão às posições e manifestações contrárias ao governo (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022). Em 2006 Hugo Chávez ordenou a detenção ou exílio de opositores e o fechamento de uma grande emissora

---

<sup>75</sup> O político, Hugo Rafael Chávez Frías era integrante do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 – MBR-200 e já era amplamente conhecido pela população venezuelana devido sua prisão, motivada pela tentativa de destituição do presidente Carlos Pérez em 1992 (PEREIRA, 2020).

<sup>76</sup> Nessa Constituição a Venezuela passou a se chamar República Bolivariana da Venezuela, foi estabelecido o aumento dos poderes públicos, passando para cinco (Executivo, Legislativo, Judiciário, Poder Cidadão e Eleitoral), e unificação das câmaras legislativas (VILLA, 2005).

televisiva, com um controle total do aparato estatal, tornou-se um presidente sem limites de poder (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Segundo Harnecker (2018, *apud* Pereira, 2020), Chávez buscava implementar um projeto anti-Estados Unidos<sup>77</sup>, baseado na ideia de um novo socialismo – o socialismo do século XXI. Para Villa (2005), a manutenção do apoio eleitoral e popular de Chávez está relacionada à implementação de políticas direcionadas à população em situação de vulnerabilidade. Especialmente a partir de 2002, por meio dos recursos oriundos petróleo, o governo adotou medidas com diferentes temporalidades (curto, médio e longo prazo), envolvendo a atenção à saúde; distribuição de alimentos; educação gratuita acompanhada por destinação de vagas no setor privado – alfabetização e retomada dos estudos da população adulta (VILLA, 2005).

Há de se destacar ainda, que esse período também coincidiu com a ascensão de outros governos de esquerda<sup>78</sup> na América Latina, condicionado o ambiente doméstico venezuelano a um movimento geopolítico<sup>79</sup> de alguns países que buscavam o fortalecimento perante a hegemonia dos EUA (PEREIRA, 2020). Quanto às relações bilaterais com o Brasil, Barros, Lima e Carneiro (2022), apontam que, apesar de oscilante, a partir década de 1990 buscou-se construir uma agenda de integração, baseada na cooperação regional<sup>80</sup>, principalmente no eixo de infraestrutura energética devido aos problemas de abastecimento de Roraima. No entanto, os países são marcados por visões distintas em relação a hegemonia dos EUA, apesar da recusa a presença americana na região da Amazônia, o Brasil não adotou uma posição de confronto, e sim uma visão positiva (BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022).

Em termos temporais, Chávez permaneceu na presidência por 14 anos, tendo como uma das marcas a polarização social e política (VILLA, 2005). Após sua morte em 2013, seu sucessor Nicolás Maduro, assumiu o comando do Estado em 05 de março do mesmo ano (PEREIRA, 2020). Um importante aspecto a ser considerado no contexto político-institucional venezuelano é a hiperinflação e a queda da economia, tendo em vista que “o PIB real já havia declinado em cerca de 24,7% entre 2013 e 2016” (WEISBROT; SACHS, 2019,

---

<sup>77</sup> Para Chaves, os EUA era visto como o principal adversário da Revolução Bolivariana (BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022).

<sup>78</sup> Equador, Bolívia, Argentina e Brasil.

<sup>79</sup> Pereira (2020), argumenta que o fortalecimento da América Latina após a crise econômica de 2008, suscitou a intervenção política dos EUA em diferentes países, em busca do dismantelamento democrático. Diante a esse posicionamento, houve ainda uma aproximação da Venezuela com os governos da Rússia e China.

<sup>80</sup> A cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela tem como marco o documento de conteúdo político, chamado *Protocolo de La Guzmanía* de 1994, voltado ao estabelecimento de prioridades para o desenvolvimento econômico em seis áreas de interesse elencadas pela Comissão Binacional de Alto Nível (BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022).

p. 1). Em relação a hiperinflação, Barros, Lima e Carneiro (2022), apontam que entre 2011 e 2018, a inflação que era estimada em 26% chegou a 1.698.588%.

Nesse contexto, o ano de 2017 é considerado um marco balizador com efeitos que transbordaram o Estado venezuelano. No plano doméstico, a situação de agravamento perpassa a retirada do poder do Congresso, o que levou o Estado venezuelano a ser reconhecido como uma autocracia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Estabelecendo uma intersecção com o plano internacional, as sanções econômicas aplicadas entre 2017 e 2019<sup>81</sup> pelo governo dos EUA de Donald Trump (2017 a 2021), impactaram profundamente a população civil.

Iniciando em 25 de agosto de 2017 com sanções que bloquearam a possibilidade de empréstimos para reestruturação da dívida externa, os EUA impediram a recuperação do Estado venezuelano, ampliando assim a recessão econômica, conforme o trecho abaixo:

As sanções de agosto de 2017 impactaram negativamente a produção de petróleo na Venezuela. Mas após a ordem executiva de agosto de 2017, a produção de petróleo colapsou, caindo mais de três vezes a taxa dos vinte meses anteriores. Isso seria esperado com a perda de crédito e, portanto, da capacidade de cobrir a manutenção e as operações e de realizar novos investimentos necessários para manter os níveis de produção. Essa aceleração na taxa de declínio da produção de petróleo implicaria uma perda de US\$ 6 bilhões na receita petroleira do ano seguinte (WEISBROT; SACHS, 2019, p. 2).

Considerando que as receitas oriundas da exportação do petróleo são as principais fontes de recursos do Estado, bem como necessárias à importação de alimentos, medicação, materiais médicos, hospitalares e manutenção de diversos equipamentos relacionados à infraestrutura<sup>82</sup>, o impacto incidiu diretamente a população venezuelana (WEISBROT; SACHS, 2019; PEREIRA, 2020). Aponta-se ainda, que a perda das receitas foi a responsável pela hiperinflação interna, agravada pela pressão dos EUA à restrição de acesso ao crédito e negociação de petróleo com outros países.

Em 2019 o impacto do endurecimento das sanções refletiram fortemente na queda da produção de petróleo, chegando a 67,2% em relação a 2018 (WEISBROT; SACHS, 2019). O agravamento desse cenário foi propiciado pelo congelamento de ativos, como ouro e créditos que poderiam ser negociados para atender as necessidades domésticas (WEISBROT; SACHS, 2019).

---

<sup>81</sup> Em 2019 as sanções foram acompanhadas pelo reconhecimento de um governo paralelo no Estado venezuelano (WEISBROT; SACHS, 2019; PEREIRA, 2020; BARROS; LIMA, CARNEIRO, 2022).

<sup>82</sup> Refere-se à geração de energia elétrica, fornecimento de água e transportes públicos (WEISBROT; SACHS, 2019).

Dessa forma, o impacto das sanções não incidiu apenas na economia, seus efeitos foram muito mais agressivos nos cidadãos venezuelanos. Segundo Weisbrot e Sachs (2019), o período entre 2017 a 2018 é marcado pela elevação de 31% da mortalidade da população. A falta de acesso às medicações atingiu milhares de pessoas que necessitavam de tratamento para HIV, diálise, câncer, diabetes, hipertensão, assim como em procedimentos básicos (WEISBROT; SACHS, 2019; PEREIRA, 2020). O aumento de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, somado à hiperinflação e desabastecimento de alimentos acarretou a desnutrição e insegurança alimentar, principalmente aos grupos considerados vulneráveis.

Diante desse conjunto de fatores, aproximadamente 6,81 milhões de pessoas foram forçadas a emigrar da República Bolivariana da Venezuela (R4V, 2022b). Em relação aos desdobramentos do processo migratório venezuelano para o Brasil, as próximas subseções são dedicadas à apresentação da resposta humanitária brasileira.

## **2.6 A resposta humanitária do governo brasileiro à migração venezuelana: Operação Acolhida**

Com a intensificação da migração venezuelana, em abril de 2018 a Secretaria Geral da ONU designou a ACNUR e a OIM para coliderar o Plano Regional de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP). O Plano refere-se a uma estratégia operacional de coordenação interagências que busca apoiar respostas às necessidades da migração venezuelana por meio de assistência humanitária, captação de recursos, reunião de partes interessadas e produção de informações (R4V, 2022a).

Demonstrando preocupação com o deslocamento de pessoas no maior corredor migratório do mundo, entendeu-se que as demandas de recepção não poderiam ser tratadas de forma isolada por governos. Assim, foi estruturado a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial, também chamada de Resposta a Venezuelanos (R4V), o apoio às operações ocorrem de forma multinível, envolvendo o nível sub-regional<sup>83</sup>, 17 países e cerca de 192 organizações (R4V, 2022a). Nos níveis nacionais, os governos<sup>84</sup> são responsáveis pela implementação do RMRP por meio de mecanismos de coordenação local (R4V, 2022a). Segundo dados da R4V atualizados até agosto de 2022, permaneceram na América Latina e

---

<sup>83</sup> Caribe, América Central, México e Cone Sul (R4V, 2022a).

<sup>84</sup> Os governos recebem contribuições financeiras e se comprometem a implementar as atividades do RMRP, a forma de monitoramento ocorre por meio de relatórios (R4V, 2022a).

Caribe em torno de 5,75 milhões de pessoas e 1,06 milhão nos demais países do globo terrestre (R4V, 2022b), conforme pode ser visualizado na Figura abaixo:

Figura 1 – Dados migrantes e refugiados venezuelanos, agosto de 2022



Fonte: Plataforma R4V (2022b, s.p).

Ocupando a 5ª posição na América Latina, o Brasil possui 358,4 mil registros de migrantes e refugiados venezuelanos (R4V, 2022b). Com mais de 2 mil quilômetros de extensão de fronteiras compartilhadas, em quase sua totalidade, fronteiras secas, o ingresso de migrantes venezuelanos ao Brasil ocorre majoritariamente entre Santa Elena de Uairén e Pacaraima<sup>85</sup>, no Estado de Roraima, onde até 2015, predominava o deslocamento pendular (BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022).

Cabe destacar as tensões de fronteira. Segundo o IPEA (2021), havia sinais de tensão entre a fronteira da Venezuela e Colômbia, mesmo antes do aumento das migrações. Essas

<sup>85</sup> Fronteira terrestre com distância de 15 km entre as cidades.

tensões levaram o Estado venezuelano a decretar medidas de exceção, com fechamento de fronteiras entre 2015 a 13 de agosto de 2016, ocasionando crises diplomáticas. Em dezembro de 2016 novamente as fronteiras foram fechadas, incluindo o Brasil, somente sendo reaberta em janeiro de 2017 (IPEA, 2021). De acordo com o IPEA (2021, p. 9), a justificativa do Estado venezuelano era a mesma de 2015, “combater as máfias do contrabando e o açambarcamento de bolívares por cambistas”. Desse modo, os desdobramentos que se sucederam entre as fronteiras não podem ser pensados a parte das tensões diplomáticas, incluindo o poder público local e os residentes.

O efeito do fechamento da fronteira pode ser observado na evolução quantitativa dos registros migratórios. A pesquisa de Simões, Silva e Oliveira (2017) indicou que em 2015 havia 829 solicitações de refúgio por venezuelanos no Brasil. Desses, 280 tiveram origem na capital de Roraima (Boa Vista); respectivamente, no primeiro semestre de 2017, as solicitações totais alcançaram a casa de 7.600 registros, sendo 6.438 vinculados a Boa Vista. Segundo o Relatório da Diretoria de Análise Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV DAPP, 2020), entre 2013 e 2019 os registros evoluíram rapidamente para 264<sup>86</sup> mil solicitações de regularização migratória no Brasil. Cabe mencionar, que os dados quantitativos não representam a diversidade cultural da migração venezuelana, fator a ser considerado em qualquer movimento populacional<sup>87</sup>. Neste caso, a maior especificidade está na presença de indígenas da etnia Warao, aspecto até então, sem registros vinculados à política migratória (SIMÕES; SILVA; OLIVEIRA, 2017).

A movimentação entre fronteiras e a busca por serviços públicos locais, como a saúde, em especial no município de Pacaraima, fronteiro à Santa Elena de Uairén - Venezuela e nos municípios de Bonfim e Boa Vista, passou a preocupar às demais esferas governamentais a partir de 2016 (FGV DAPP, 2020; IPEA, 2021). Diante a essa nova dinâmica é importante considerar as disparidades do território brasileiro. Roraima é marcada pela baixa densidade demográfica, pelo distanciamento dos demais centros econômicos e políticos do Estado brasileiro e sua economia é considerada incipiente<sup>88</sup> (FGV DAPP, 2020; BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022). Considera-se ainda o alto custo do transporte aéreo e falta de conexão com rodovias do restante do Brasil (FGV DAPP, 2020).

---

<sup>86</sup> Desses registros de ingresso, 122.758 referem-se a solicitações de refúgio e 59.648 de solicitações de residência (FGV DAPP, 2020).

<sup>87</sup> Tanto interno, quanto internacional.

<sup>88</sup> Devido a predominância de servidores públicos, passou a ser chamada de economia de contracheque (FGV DAPP, 2020).

Com a intensificação do ingresso e permanência de cidadãos venezuelanos, houve uma rápida mudança no volume populacional, produzindo efeitos imediatos na prestação e manutenção dos serviços públicos locais, em especial na saúde e educação (SIMÕES; SILVA; OLIVEIRA, 2017; FGV DAPP, 2020; BARROS; LIMA; CARNEIRO, 2022). Outro efeito, relacionado a falta de infraestrutura local para abrigamento e moradias, foi o aumento da população em situação de rua a partir de 2017 (CHAVES, 2022b).

Apesar de tardio, o então presidente interino Michel Temer reconheceu a situação de vulnerabilidade provocada por crise humanitária no Estado da Venezuela<sup>89</sup>, por meio Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018a). Na mesma data, a resposta humanitária brasileira que sustenta a Operação Acolhida foi materializada por meio das seguintes normativas: a Medida Provisória Nº 820/2018 (BRASIL, 2018b), posteriormente convertida na Lei Nº 13.684, de junho de 2018 (BRASIL, 2018c); o Decreto nº 9.286/2018, que instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), atualmente na vigência do Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021d) e as Diretrizes Ministeriais do Ministério da Defesa. Segundo o IPEA (2021), a resposta brasileira tem como base de atendimento a migrantes e refugiados, o modelo europeu.

A Lei 13.684/2018, conforme seu art. 1º: “dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018c, s.p.). Por meio do instrumento de cooperação federativa, a Lei estipulou em seu art. 5º que as medidas de assistência emergencial tenham como finalidade à ampliação das seguintes políticas:

- I - proteção social;
- II - atenção à saúde;
- III - oferta de atividades educacionais;
- IV - formação e qualificação profissional;
- V - garantia dos direitos humanos;
- VI - proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis;
- VII - oferta de infraestrutura e saneamento;
- VIII - segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras;
- IX - logística e distribuição de insumos; e
- X - mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas no caput deste artigo (BRASIL, 2018c, s.p.).

---

<sup>89</sup> O presidente teve como fundamento o reconhecimento da ruptura da ordem democrática da Venezuela, declarada na 50ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados em 21 de julho de 2017 (BRASIL, 2018a).

O Decreto nº 9.286/2018, instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial e na vigência do mandato do presidente Jair Messias Bolsonaro está válido o Decreto nº 10.917/2021 (BRASIL, 2021d). De acordo com o Decreto, o CFAE é um órgão deliberativo<sup>90</sup>, tendo como competências: a articulação entre unidades federativas, ministérios, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas; a definição de prioridades, planejamento, monitoramento da execução e avaliação dos resultados das ações, projetos e programas (BRASIL, 2021d). As agências da ONU, como ACNUR, OIM; Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e ONU Mulheres, atuam de forma cooperada, apoiando as ações do governo brasileiro (OIM, 2021b).

As Diretrizes<sup>91</sup> do Ministério da Defesa, tratam da inauguração da Operação Acolhida e da autorização do emprego das Forças Armadas<sup>92</sup> na prestação de assistência humanitária a migrantes venezuelanos, por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum) e das instruções para a Operação Controle, voltada a vigilância da fronteira, segurança e repressão aos delitos transfronteiriços<sup>93</sup> (BRASIL, 2022h). Desse modo, a Operação Acolhida se apresenta como uma complexa estrutura de governança multinível, envolvendo diversas pastas ministeriais e interagências, na forma de um modelo guarda-chuva sob a égide da Casa Civil (IPEA, 2021). A governança é estruturada por meio do CFAE, conforme pode ser visualizado na Figura abaixo:

---

<sup>90</sup> Com reuniões ordinárias bimestrais.

<sup>91</sup> As normativas sobre a Operação Acolhida e as instruções para o emprego das Forças Armadas nas atividades operacionais e logísticas para assistência humanitária no estado de Roraima, podem ser conferida neste link: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida>.

<sup>92</sup> Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira.

<sup>93</sup> Termo retirado da Portaria do Ministério da Defesa nº 1.772/2022, disponível neste link: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-1.772-de-4-de-abril-de-2022-391556805>.

Figura 2 – Estrutura de Governança do Comitê Federal de Assistência Emergencial, conforme Decreto nº10.917, de 29 de dezembro de 2021



Fonte: Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), Relatório Semestral julho a dezembro de 2021 (BRASIL, 2022g, p. 3).

Nessa estrutura, os Subcomitês Federais são considerados a porta de entrada das demandas da Coordenação Operacional e dos demais parceiros. Para uma melhor compreensão, destacamos sucintamente as atribuições dos Subcomitês e da Coordenação Operacional.

O Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes é coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como competências de coordenação, orientação e apoio nos assuntos relacionados a: organização de fronteira; cadastramento de migrantes, promoção da regularização migratória; abrigo; administração e fiscalização aduaneira (BRASIL, 2022i).

Coordenado pelo Ministério da Cidadania, as competências do Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade<sup>94</sup> estão relacionadas a: normatização dos abrigos, coordenação e organização dos serviços humanitários, atendimento e acesso das pessoas abrigadas à educação, saúde; gestão e divulgação dos dados dos abrigos e de interiorização; articulação para a garantia dos direitos humanos dos migrantes situação de vulnerabilidade; estabelecimento de diretrizes e

<sup>94</sup> No Decreto nº 9.970/2019 esses Subcomitês estavam divididos (BRASIL, 2021d).

procedimentos para a interiorização; atuação no processo de cadastramento de migrantes; articulação com os demais entes federativos para acesso ao acolhimento provisório; atuação em todo o processo de interiorização, desde a elaboração de orientações, implementação de ações, monitoramento, coordenação e seleção de pessoas para interiorização; estabelecimento de critérios e instrumentos de monitoramento para oferta de vagas de trabalho disponibilizadas pelo setor privado para imigrantes; elaboração de estratégias para inserção social e laboral de imigrantes nos municípios de acolhida e articulação para qualificação e capacitação profissional dos imigrantes (BRASIL, 2022i).

Coordenado pelo Ministério da Saúde, ao Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes, compete: atuar no controle de surtos e epidemias; orientar e implementar ações em saúde nos abrigos; coordenar e promover e articular ações em saúde de forma integrada aos demais entes federativos; estabelecer diretrizes voltadas à prestação dos cuidados em saúde para os migrantes; atuar e coordenar o processo de vacinação de migrantes; monitorar o processo de avaliação clínica dos migrantes para interiorização, entre outros (BRASIL, 2022i). Cabe pontuar que a Resolução CFAE nº 02/2022, não prevê a participação de migrantes em nenhum dos Subcomitês (BRASIL, 2022i).

Vinculada ao Ministério da Defesa, a Coordenação Operacional possui representantes em todos os Subcomitês e coordena a atuação das Forças Armadas, no seu início esteve sob o comando do General Eduardo Pazuello (BRASIL, 2022h). Desse modo, a Operação Acolhida, por meio da FT Log Hum, estabelecida pelo Exército Brasileiro, desenvolve ações nos níveis tático, operacional, estratégico e político, voltada à recepção e direcionamento da migração venezuelana. Compilando essas informações, destacamos o excerto abaixo:

A Operação Acolhida vem sendo executada com coordenação e sinergia entre o componente militar, denominado Força-Tarefa Logística Humanitária – FT Log Hum, e cerca de 120 (cento e vinte) agências e instituições civis, nas quais estão presentes: Órgãos Governamentais, nos níveis federal, estadual e municipal; Organismos Internacionais (OI); Organizações não Governamentais (ONG) e a sociedade civil (BRASIL, 2022h, s.p.).

Sob a presidência de Jair Messias Bolsonaro, a política de mobilidade em sinergia com o componente militar foi fortalecida. Segundo o IPEA (2021), o objetivo presidencial foi promovido pelos seguintes acordos:

- Acordo de Cooperação Técnica: prevê a criação de um fundo privado para o recebimento de doações, por meio de contas exclusivas e gestão dos recursos, que

serão investidos em ações de ordenamento territorial, abrigo e interiorização. Tem como parceiros o governo federal e a Fundação Banco do Brasil.

- Protocolo de Intenções: voltado ao incentivo a municípios brasileiros para acolhimento de imigrantes e refugiados venezuelanos. Foi assinado por CC/PR; Secretaria de Governo (SeGov)/PR; MC; MJSP; MMFDH; MD; MEC; MS; e MDR com CNM, ACNUR, OIM e UNFPA (IPEA, 2021, p. 27).

Assim, estrutura-se um arranjo multinível complexo, que sustenta a ação das Forças Armadas no estado de Roraima e no Amazonas voltado ao acolhimento e controle de fronteiras na área de migração e refúgio, com base em três eixos de atuação, conforme a Figura abaixo:

Figura 3 – Eixos de atuação da Operação Acolhida



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações da Operação Acolhida (BRASIL, 2022h).

O Ordenamento de Fronteira contempla a atuação na fronteira entre o Brasil e a Venezuela, envolvendo ações de “recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem” de cidadãos venezuelanos (BRASIL, 2022h, s.p.). O Acolhimento refere-se à criação, ampliação e atuação em abrigos e atendimento das necessidades básicas de migrantes indígenas e não indígenas. A Estratégia de Interiorização contempla a interiorização voluntária de migrantes, por meio de um deslocamento assistido a outros municípios, com o apoio de companhias aéreas, organizações da sociedade civil e agências da ONU (BRASIL, 2022h).

No que tange a regularização migratória venezuelana, além da via disponível de solicitação de refúgio, o governo brasileiro criou um novo instrumento, a concessão de autorização de residência espelhada<sup>95</sup> no acordo MERCOSUL, a Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, substituída pela Portaria Interministerial nº 19, de 23 de março de 2021 (BRASIL, 2021b). Em relação às decisões das solicitações de refúgio, o CONARE no

<sup>95</sup> Países fronteiriços não membros do acordo MERCOSUL (Venezuela, Suriname e Guiana), seguem as mesmas regras de temporalidade da Acolhida Humanitária (válida por 2 anos).

uso de sua discricionarietà, reconheceu a existência de grave ameaça e desrespeito aos direitos humanos. Segundo Jubilut e Silva (2020), esse reconhecimento levou a aplicação inédita no Brasil do dispositivo *prima facie*, que é o reconhecimento das solicitações de refúgio em grupo de acordo com a Declaração de Cartagena. O ineditismo também se refere à forma de análise, que se deu por meio tecnológico<sup>96</sup>.

Assim, em dezembro de 2019, o CONARE concedeu refúgio à 21.000 venezuelanos, totalizando 45.700 reconhecimentos pelo dispositivo *prima facie* até o ano de 2020 (JUBILUT; SILVA, 2020). No cômputo geral, até março de 2021, 79.133 pessoas da nacionalidade venezuelana haviam solicitado reconhecimento da condição de refúgio no Brasil, desses, 46.923 foram reconhecidos e residiam no país (R4V, 2022a). Quanto às autorizações de residência no mesmo período, havia 144.996 pessoas detentores da autorização (R4V, 2022a).

Cabe destacar que esse período também foi permeado por tensões políticas entre o Brasil e a Venezuela. Segundo o IPEA (2021), em 21 fevereiro de 2019 o presidente Nicolás Maduro decretou o segundo fechamento de fronteira em Santa Elena de Uairén, após declarações de apoio do então presidente Jair Messias Bolsonaro ao líder da oposição. Juan Guaidó<sup>97</sup> (autoproclamado presidente, líder da oposição) articulou uma intervenção de ajuda humanitária pela fronteira, por meio de carregamentos em caminhões.

Os militares venezuelanos não autorizaram a entrada de ajuda humanitária. Assim, em 24 de fevereiro houve um confronto entre a Guarda Nacional Bolivariana e manifestantes que estavam no território brasileiro (IPEA, 2021). A fronteira foi reaberta em maio de 2019 (IPEA, 2021). Esse fato novamente levou a uma série de episódios como: aumento do preço dos aluguéis em Pacaraima; queda de vendas do comércio local; infrequência escolar de crianças e adolescentes venezuelanas que estudavam em Pacaraima; corte de luz; queda de 40% das exportações de Roraima<sup>98</sup>; detenção de 197 brasileiros que estavam na Venezuela e promoção da migração indocumentada (IPEA, 2021).

### 2.6.1 Estratégia de Interiorização

---

<sup>96</sup> Jubilut e Silva (2020) apresentam um detalhamento das ambiguidades desse processo decisório, nesse link: <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva>.

<sup>97</sup> Reconhecido como presidente da Venezuela pelo Brasil e pelos EUA.

<sup>98</sup> A Venezuela é o maior consumidor dos produtos do estado de Roraima (IPEA, 2021).

Considerada um dos principais eixos de atuação da Operação Acolhida, iniciada em abril de 2018, a Estratégia de Interiorização tem como objetivo: diminuir a pressão dos serviços públicos de Roraima e Manaus, por meio do “[...] deslocamento voluntário, seguro, ordenado de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela, em situação de vulnerabilidade”, até outras unidades subnacionais (OIM, 2021, p. 10). Conforme declarado na página oficial do governo federal, “[...] a Estratégia de Interiorização oferece oportunidades para inserção socioeconômica com a devida proteção social” (BRASIL, 2022h, s.p). Como visto na subseção 2.6, a Estratégia é âmbito de competência do Subcomitê Federal para Acolhimento, coordenado pelo Ministério da Cidadania. A implementação da Estratégia é orientada pelos princípios de ação humanitária:

Humanidade, Imparcialidade, Neutralidade e Independência, assim como pelo princípio de “não causar dano” (do no harm), ou seja a necessidade de prevenção e mitigação de qualquer impacto negativo que as ações humanitárias possam ter sobre a população beneficiária (OIM, 2021b, p. 16).

A Coordenação Operacional (Figura 2) que representa o braço executivo da Operação Acolhida, coordena a atuação da Força-Tarefa Logística Humanitária na célula especializada de Interiorização, com o apoio de diversos parceiros, em geral suas atividades referem-se a:

- I. Cadastro dos beneficiários interessados em serem interiorizados;
- II. Montagem e revisão de processos documentais;
- III. Busca ativa de oportunidades de emprego e intermediação laboral;
- IV. Avaliação médica pré-embarque;
- V. Definição de modais de transporte;
- VI. Gestão da demanda logística para o deslocamento;
- VII. Apoio no embarque e durante o deslocamento (Escort);
- VIII. Coordenação com as organizações militares e civis para recepção dos beneficiários nas cidades de destino, por meio dos Núcleos Regionais de Interiorização-NURINs (OIM, 2021b, p. 13).

A Estratégia estabelece alguns requisitos gerais aos venezuelanos interessados na interiorização, como: possuir documentos migratórios regularizados<sup>99</sup>; possuir inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas; apresentar declaração de voluntariedade assinada para interiorização e aceite das regras estabelecidas; estar devidamente vacinado<sup>100</sup> e passar por uma avaliação clínica de aptidão para o deslocamento (OIM, 2021b). A descentralização da

---

<sup>99</sup> Protocolo de solicitação de refúgio, protocolo de residência temporária; protocolo provisório ou carteira de registro nacional migratório e documento com foto válido (OIM, 2021b).

<sup>100</sup> Conforme esquema vacinal estabelecido pelo Ministério da Saúde. Em geral refere-se a vacina contra a febre amarela e tríplice viral, com a informação de data e lote, bem como ter cumprido a janela imunológica de 10 a 14 dias (OIM, 2021b).

Estratégia às demais esferas subnacionais ocorre por meio de quatro modalidades de Interiorização voluntária, aprovadas pelo CFAE, conforme a Figura abaixo:

Figura 4 – Modalidades de Interiorização



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações da Operação Acolhida (BRASIL, 2022h).

Entre abril de 2018 a setembro de 2022, o “Painel de Monitoramento da Estratégia de Interiorização do Governo Federal<sup>101</sup>”, informava que 84.463 venezuelanos haviam sido interiorizados e 887 municípios aderiram à Estratégia (BRASIL, 2022f). Além dos requisitos gerais, cada modalidade apresenta especificidades, indicando o público-alvo e documentação comprobatória (OIM, 2021b).

A modalidade Institucional (abrigo-abrigo), consiste no deslocamento de pessoas que estão inseridas em abrigos emergenciais em Roraima ou Manaus para abrigos localizados em outras cidades, gerenciados pela esfera pública ou pela sociedade civil (OIM, 2021b). O processo requer disponibilidade de vagas no local de destino, identificação dos beneficiários conforme as vagas e atividades de apoio para inclusão socioeconômica, com um prazo de permanência nos abrigos de até três meses (OIM, 2021b). Entre abril de 2018 a setembro de 2022, a modalidade Institucional atendeu 14.027 pessoas, correspondendo a 17% da Interiorização (BRASIL, 2022f).

Sendo a segunda modalidade estabelecida pelo Subcomitê de Interiorização, a Reunificação Familiar, refere-se ao deslocamento de pessoas que buscam o reencontro com familiares que já foram interiorizados ou residam em outras cidades do Brasil. Em geral, a pessoa do local de destino necessita apresentar os seguintes documentos: regularização migratória; inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas; comprovante de residência e declaração

<sup>101</sup> O Painel pode ser acessado nesse link: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>.

de Compromisso e Responsabilidade para conceder residência por um período mínimo de 3 meses (OIM, 2021b). Entre setembro de 2018 a setembro de 2022, a modalidade de Reunificação Familiar atendeu 13.561 pessoas, correspondendo a 16% da Interiorização (BRASIL, 2022f).

A terceira modalidade estabelecida pelo Subcomitê de Interiorização, refere-se a Reunião Social. A modalidade consiste no deslocamento de pessoas para “[...] unir-se a indivíduos com quem possuam vínculo de amizade ou afetividade, ou a familiares cujo vínculo não possa ser comprovado por meio de documentação” (OIM, 2021b, p. 20). Além dos requisitos gerais, há especificações às pessoas com menos de 18 anos, bem como exigências àqueles que proporcionam a recepção no local de destino<sup>102</sup>. A modalidade de Reunião Social atendeu 40.085 pessoas entre junho de 2019 a setembro de 2022, correspondendo a 47% da Interiorização (BRASIL, 2022f).

A quarta modalidade estabelecida pelo Subcomitê de Interiorização, denominada de Vaga de Emprego Sinalizada (VES), refere-se ao deslocamento de pessoas que obtiveram uma sinalização de emprego em outras cidades do Brasil (BRASIL, 2022h). O processo de seleção ocorre por meio da intermediação da Célula de Interiorização da FT Log Hum e de empregadores interessados (OIM, 2021b, p. 20). Cabe destacar que a modalidade VES representa um dos maiores objetivos da Estratégia de Interiorização, por buscar a inserção laboral. Por sua vez, é a modalidade com menor alcance, esse aspecto é observado nos dados de monitoramento. A modalidade VES, entre novembro de 2018 a setembro de 2022, atendeu 8.396 pessoas, correspondendo apenas 10% da Interiorização (BRASIL, 2022f).

O processo de operacionalização de todas as modalidades de Interiorização é composto por atividades de pré-deslocamento, deslocamento e pós-deslocamento. O pré-deslocamento consiste no cadastramento dos beneficiários na plataforma digital do governo federal, denominada de “Sistema Acolhedor<sup>103</sup>”. Por meio de um Acordo de Cooperação com o Ministério da Cidadania, a ACNUR atua com a identificação de pessoas nos abrigos e no âmbito da VES, organiza uma lista de espera dos candidatos e divulga informações sobre vagas e destinos (OIM, 2021b). Essa etapa é composta pela análise da documentação; montagem e revisão dos processos nos Postos de Interiorização e Triagem (com o apoio da ACNUR, OIM e FT Log Hum); definição do modal de transporte (aéreo, terrestre ou fluvial)

---

<sup>102</sup> Da mesma forma que a modalidade de Reunificação Familiar, exige-se Declaração de Compromisso e Responsabilidade para concessão de residência por um período mínimo de 3 meses.

<sup>103</sup> O Sistema Acolhedor foi aprovado pelo CFAE em 2019 e integra os dados oficiais dos migrantes atendidos e os processos de interiorização (OIM, 2021b).

para a cidade de destino; avaliação médica junto à declaração de voluntariedade e orientações para o deslocamento (OIM, 2021b).

O deslocamento compreende o transporte de Boa Vista ou Manaus na forma “porta a porta”, que significa o acompanhamento do local de saída até o local de destino (OIM, 2021b). O acompanhamento é realizado por membros da ACNUR, OIM e FT Log Hum, com diversas especificações procedimentais de atuação (OIM, 2021b). O pós-deslocamento engloba a atuação dos Núcleos Regionais de Interiorização (NURIN’s) como um espaço de apoio à Interiorização, incluindo diversas responsabilidades de articulação entre atores e fortalecimento da inserção socioeconômica de migrantes e refugiados. Essa etapa também contempla o monitoramento dos beneficiários e das condições das cidades que aderiram à Estratégia de Interiorização e com o apoio das agências da ONU, o desenvolvimento de atividades para promoção da integração econômica (OIM, 2021b).

Em relação ao orçamento, as informações são dispersas e sem maiores detalhamentos sobre o Acordo de Cooperação Técnica realizado entre a União e a Fundação do Banco do Brasil<sup>104</sup>. Diante disso, destacamos a informação fornecida pelo Relatório da Fundação Getúlio Vargas, sobre a descentralização de recursos federais “[...] já autorizou mais de R\$ 500 milhões para assistência emergencial desde abril de 2018 no orçamento da União” (FGV DAPP, 2020, p.14).

Ainda que seja recente a estruturação da Operação Acolhida, é visível a relevância da temática migratória em diversos municípios do Estado brasileiro por meio da federalização da Estratégia de Interiorização. Diante do detalhamento apresentado, destacamos que a Interiorização tem se concentrado nos estados da região Sul do Brasil, apresentando os seguintes percentuais até setembro de 2022: Santa Catarina com 19,17% do total da população interiorizada no Brasil; o Paraná com 17,37% e o Rio Grande do Sul com 15,18% (BRASIL, 2022f).

Considerando a dispersão migratória no estado do Rio Grande do Sul, bem como a adesão de Santa Rosa à Estratégia de Interiorização, que até setembro de 2022, corresponde ao 5º município<sup>105</sup> brasileiro que mais recebeu migrantes interiorizados na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada, o capítulo quatro apresenta os resultados da pesquisa de campo. Antes disso, abordamos o percurso metodológico no capítulo três.

---

<sup>104</sup>As informações sobre um dos mecanismos de sustentabilidade financeira da Operação Acolhida pode ser consultada neste link: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>.

<sup>105</sup>Segundo dados da Plataforma até setembro de 2022, os municípios que mais receberam migrantes venezuelanos pela modalidade VES são: 1º Dourados (MS); 2º Chapecó (SC); 3º São Miguel do Oeste (SC); 4º Caxias do Sul (RS) e 5º Santa Rosa (RS) (BRASIL, 2022f).

### **3 PERCURSO METODOLÓGICO**

Este capítulo é dedicado à apresentação dos pressupostos metodológicos adotados para o alcance dos objetivos do estudo. Nele é detalhado o desenho da pesquisa, as decisões tomadas no percurso investigativo, os participantes do estudo e os procedimentos para a análise dos dados.

#### **3.1 Desenho da pesquisa**

Esta dissertação refere-se a uma pesquisa de natureza qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, orientada pelo método de raciocínio indutivo. Segundo Charmaz (2009, p. 241), este método “inicia com o estudo de uma variedade de casos individuais e extrapola os padrões obtidos a partir destes para desenvolver uma categoria conceitual”.

A terminologia pesquisa qualitativa diz respeito às investigações em que seus achados não podem ser obtidos por meios de quantificação (STRAUSS; CORBIN, 2008). Em termos gerais, as pesquisas qualitativas contemplam as seguintes características: necessidade de saída a campo e aproximação com as experiências dos participantes; múltiplos procedimentos de coleta de dados; flexibilidade, pois seus desdobramentos estão condicionados às descobertas no contexto em que se apresenta; tanto o pesquisador com as experiências dos participantes situam-se em um contexto histórico e sociopolítico; a interpretação reflexiva dos dados por meio do processo de pensamento indutivo, o qual interage constantemente com o estudo reformulando suas questões e conduzindo a novos conceitos e adoção de múltiplas estratégias de pesquisa (STRAUSS; CORBIN, 2008; BAUER; GASKELL, 2015; YIN, 2016). É importante frisar a orientação indutiva da pesquisa, tendo em vista que, as mudanças ocorridas no andamento do estudo requerem novos caminhos.

##### **3.1.1 Procedimentos para construção dos dados**

Tratando-se de uma pesquisa social sobre um tema que requer articulação entre escalas, áreas de políticas e superação de fronteiras disciplinares, o percurso se caracterizou como interativo (YIN, 2016). Nesse caminho de interações, foram adotadas técnicas de investigação bibliográfica, documental e pesquisa de campo.

Para a pesquisa bibliográfica, é importante retomarmos que este estudo também se insere nas pesquisas sobre mobilidade humana. No campo das políticas públicas, os estudos perpassam investigações sobre a política externa, com ênfase na atuação da união e de forma mais recente sobre as esferas subnacionais, com apoio de abordagens teóricas da área do direito internacional, sociologia e antropologia do Estado. Assim, buscou-se uma revisão bibliográfica seletiva (YIN, 2016), conforme os objetivos de cada capítulo, contemplando estudos publicados em bases nacionais e internacionais, tais como: SciELO; DOAJ; Banco de Teses e Dissertações da CAPES; páginas de núcleos de pesquisas e livros sobre a temática migratória e políticas públicas, priorizando<sup>106</sup> o período de 2010 a 2022.

Em relação à pesquisa documental, com grande relevância para abordar o campo empírico, destacamos a seleção das seguintes referências: *i*) dados e resoluções de instituições nacionais e internacionais vinculados à temática migratória, como Assistência Humanitária, Tratados e Acordos promulgados pelo Brasil relacionados a discussão; *ii*) informações, relatórios e demais publicações oficiais do governo brasileiro, OIM e ACNUR sobre a Operação Acolhida; *iii*) legislação brasileira contemplando o período do Estatuto do Estrangeiro a nova Lei de Migração e normativas da política de assistência social; *iv*) publicações do *think tanks* conveniados pelo governo, como Observatório das Migrações Internacionais<sup>107</sup> (OBMIGRA) e demais publicações de instituição de pesquisa (FGV DAPP, 2020); *v*) no âmbito municipal, planos e programas setoriais e atas do Conselho de Assistência Social (2021-2022) e verificação da página do Conselho de Saúde<sup>108</sup> e notícias da Prefeitura Municipal de Santa Rosa.

Por sua vez, a pesquisa de campo realizada entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022, foi mobilizada para conhecer o recente processo de adesão à política de Interiorização de migrantes venezuelanos, na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada no município de Santa Rosa – Rio Grande do Sul. Buscamos conhecer ainda, aspectos das condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município. Salientamos que os migrantes participantes da pesquisa de campo, não fazem parte do grupo atendido pela política de Interiorização em Santa Rosa.

---

<sup>106</sup> Porém, não delimitado ao período informado.

<sup>107</sup> OBMigra é um *think tank* que estabeleceu Acordo de Cooperação Técnica com o governo brasileiro, sendo responsável pelo tratamento, disponibilização e análise dos dados migratórios do país (OLIVEIRA, 2021).

<sup>108</sup> Não encontramos dados no Plano Municipal de Saúde de Santa Rosa (2022-2025), sobre a atuação ou a intenção da atuação do governos municipal (FUMSSAR, 2021).

### 3.1.2 Técnicas e participantes da pesquisa no contexto local

Considerando que a mobilidade migratória é um fenômeno complexo, ou seja, envolve fatores sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais (MÁRMORA, 2004; DE HAAS; CASTLES, MILLER, 2020) e nesse estudo foi compreendida como um processo, a técnica de entrevista narrativa mostrou-se a mais adequada. Dessa forma, abordamos brevemente os principais elementos da técnica que balizaram a investigação.

Nessa dissertação adotamos como guia do procedimento e indicações do uso de entrevistas narrativas elaborado por Jovchelovitch e Bauer (2015), baseado na sistematização apresentada por Schütze (1977; 1983; 1992). Segundo esses autores, a narrativa envolve uma história expressa oralmente, uma experiência vivenciada por indivíduos ou grupos sociais que pode ser contada por meio de acontecimentos em um sentido amplo, ou por acontecimentos específicos em um determinado local e tempo (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2015). De acordo com a técnica, os entrevistados são chamados de “Informantes” e a apresentação de suas narrativas requerem a seguinte estrutura textual:

Contar histórias implica duas dimensões: a dimensão cronológica, referente à narrativa como uma sequência de episódios, e a não cronológica, que implica a construção de um “enredo”. O enredo é crucial para a constituição de uma estrutura narrativa. É através do enredo que as unidades individuais (ou pequenas histórias dentro de uma história maior) adquirem sentido na narrativa. Por isso a narrativa não é apenas uma listagem de acontecimentos, mas uma tentativa de ligá-los, tanto no tempo como no sentido (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2015, p. 92).

Em relação a indicação para a entrevista narrativa, o estudo inseriu-se na seguinte proposição:

Projetos onde variadas “versões” estão em jogo. Grupos sociais diferentes constroem histórias diferentes, e as maneiras como elas diferem são cruciais para se apreender a dinâmica plena dos acontecimentos. Diversas perspectivas podem realçar um eixo diferente, bem como uma outra sequência nos acontecimentos cronológicos. Além disso, diferença nas perspectivas pode estabelecer uma configuração diferente na seleção dos acontecimentos que devem ser incluídos no conjunto da narrativa (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2015, p. 103-104).

A pesquisa de campo realizada no município de Santa Rosa, contou com a participação nas entrevistas de Informantes migrantes de nacionalidade haitiana e venezuelana, uma organização da sociedade civil, a Igreja Batista Filadélfia e burocratas de médio escalão vinculados à política de assistência social. Ao total, foram realizadas 15

entrevistas gravadas com a participação de 17 pessoas. Considerando a necessidade de preservar o anonimato dos Informantes, adotamos como forma de identificação das entrevistas, letras do alfabeto seguidas do ano em que foi realizada. Além das entrevistas foram realizados contatos com a Fundação Municipal de Saúde por telefone e com uma representante do Rotary de Santa Rosa.

Na pesquisa com os migrantes, por meio de entrevistas semiestruturadas (APÊNDICE A), buscamos conhecer aspectos de suas condições de vida, contemplando as seguintes dimensões: trajetória de migração, apoio local, idioma, moradia, emprego e renda de residentes<sup>109</sup> em Santa Rosa/RS. A pedido dos Informantes migrantes, as entrevistas foram realizadas em domicílio em datas e horários determinados por eles. A maioria agendou as entrevistas no final de semana, devido à exaustão após o horário de trabalho e suas rotinas pessoais/familiares. Embora nem sempre seja possível devido ao tamanho das moradias e existência ou não de espaço externo, buscamos manter as medidas de distanciamento devido a COVID-19, assim como o uso de máscaras.

Para iniciar esse processo, a pesquisadora estabeleceu contato no início de 2021 com a Igreja Batista Filadélfia de Santa Rosa, a qual desenvolve projetos por meio do Núcleo Social “Mãos que Servem”, que em quase sua totalidade tem como público, migrantes haitianos. Buscando conhecer a atuação da igreja, em meados do segundo semestre de 2021, após aceite<sup>110</sup>, foi realizada uma entrevista em profundidade com dois responsáveis pelos projetos sociais desenvolvidos pelo Núcleo. Esses participantes estão identificados no corpo do texto como: “Informante K” e “Informante L”.

Entre o final do segundo semestre de 2021 e início de 2022, a igreja mediou o contato inicial da pesquisadora com Informantes haitianos, os quais foram convidados a participar voluntariamente da pesquisa mediante a apresentação e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com tradução para o *Creóle* haitiano (APÊNDICE C). Desse modo, apresentamos no Quadro 2 informações relativas ao: sexo; idade; situação conjugal; escolaridade; ano de chegada em Santa Rosa; ocupação no país de origem ou anterior ao momento da entrevista e situação laboral em Santa Rosa de 5 Informantes haitianos. Identificamos ainda, a entrevista que foi realizada com o apoio voluntário de uma tradutora (haitiana) também participante do estudo.

---

<sup>109</sup> Independente do tempo de residência em Santa Rosa/RS.

<sup>110</sup> Conforme especificado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE E).

Quadro 2 – Perfil dos participantes migrantes haitianos

Identificação no texto	Formato da entrevista	Sexo	Idade	Situação conjugal	Escolaridade	Ano de chegada em SR	Ocupação no país de origem ou anterior ao momento da entrevista	Situação laboral em SR
Informante A	Individual	M	35	Casado	Médio completo	2013	Prestador de Serviços (informal)	Trabalho formal - Frigorífico
Informante B	Individual	F	28	Solteira	Superior incompleto	2016	Estudante no Haiti/Trabalho formal - limpeza no Frigorífico SR	Desempregada (Seguro desemprego)
Informante C	Individual	M	18	Solteiro	Médio incompleto (em andamento)	2017	Estudante	Metalúrgico - Setor administrativo
Informante D	Coletiva (uma informante realizou a tradução)	F	30	União Estável	Médio completo	2017	Vendedora/ feirante	Trabalho formal - Frigorífico
Informante E		F	36	União Estável	Fundamental incompleto	2018	Desempregada	Trabalho formal - Frigorífico

Elaborado pela autora (2022).

Após o apoio inicial da Igreja Batista Filadélfia, foi utilizada a técnica bola de neve, partindo da participação dos Informantes haitianos. Desse modo, foi possível ampliar o número de Informantes com a participação de 8 migrantes da nacionalidade venezuelana entre os meses de fevereiro e março de 2022, conforme disposto no Quadro 3. Seguindo o mesmo formato de entrevista (APÊNDICE A), houve agendamento prévio, apresentação e assinatura do TCLE, traduzido na Língua Espanhola (APÊNDICE D). Vale destacar que os Informantes venezuelanos, em sua maioria, chegaram a Santa Rosa no mês de dezembro de 2021.

Quadro 3 – Perfil dos participantes migrantes venezuelanos

Identificação no texto	Formato da entrevista	Sexo	Idade	Situação conjugal	Escolaridade	Ano de chegada em SR	Ocupação no país de origem ou anterior ao momento da entrevista	Situação laboral em SR
Informante F	Individual	M	42	Casado	Médio completo	2021	Pintor	Trabalho formal - Frigorífico
Informante G1	Coletiva (grupo familiar)	M	56	Casado	Fundamental completo	2021	Empresário/ cosméticos; Pedreiro	Trabalho formal - Frigorífico
Informante G2		M	19	Solteiro	Médio completo		Estudante	Trabalho formal - Frigorífico
Informante H	Individual	M	44	Casado	Médio completo	2021	Soldador/ metalúrgico	Trabalho formal - Frigorífico
Informante I	Individual	M	39	Solteiro	Superior completo	2021	Mecânico/ montador industrial	Trabalho formal - Frigorífico
Informante J1	Coletiva (grupo familiar)	M	47	União Estável	Fundamental incompleto	2021	Motorista; Segurança	Trabalho formal - Frigorífico
Informante J2		F	44	União Estável	Médio completo	2021	Cozinheira	Desempregada
Informante J3		M	24	Solteiro	Médio completo		Não informado	Trabalho formal - Frigorífico

Elaborado pela autora (2022).

Em maio de 2022, foi realizada uma entrevista semiestruturada (APÊNDICE B) com duas burocratas de médio escalão vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Santa Rosa, após aceite prévio (APÊNDICE E). Em relação à perspectiva, considera-se que os burocratas de médio escalão estão em constante interação com os demais atores vinculados à política em questão e possuem alto poder discricionário para a tomada de decisões (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Característico da pesquisa qualitativa, o campo em constante mudança apontou para novos achados, os quais demandaram uma significativa interação com a pesquisa documental. Esse aspecto foi evidenciado pelo fato de que somente no momento em que foi realizada a entrevista com a Secretaria de Desenvolvimento Social se teve conhecimento quanto à adesão do município à Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida. Fator que requisitou uma reorganização da pesquisa, buscando-se assim contemplar e interpretar os dados coletados. Cabe destacar ainda, que até a data de entrega desta dissertação não foram encontradas informações sobre a adesão local na página oficial de notícias da Prefeitura Municipal<sup>111</sup>, bem como a disponibilidade para *download* do Plano de Acolhimento de migrantes na página do Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Rosa/RS. Isso posto, a próxima subseção apresenta os procedimentos utilizados para análise dos dados.

### 3.1.3 Procedimentos para a análise dos dados

Inicialmente, as entrevistas com os Informantes foram transcritas tal como foram gravadas. Nesse processo, usamos como base as convenções propostas por Marcuschi (2003), conforme disposto no Quadro abaixo:

Quadro 4 – Convenções para transcrição de entrevistas

((comentário))	Comentário da pesquisadora
(+)	Pausa
/	Truncamento brusco
MAIÚSCULA	Ênfase
(...)	Supressão de trecho
[inserção textual]	Inserção textual para facilitar entendimento do excerto

Fonte: Marcuschi (2003).

<sup>111</sup> Link para acesso da página: <https://prefeitura.santarosa.rs.gov.br/?cat=4>.

Cabe pontuarmos que nas entrevistas dos migrantes há uma “mescla” entre o espanhol e o português. Buscando facilitar a compreensão, foram realizados pequenos ajustes em alguns excertos. Após o processo de transcrição, os dados foram organizados conjuntamente aos documentos coletados no *software* ATLAS *t.i.*, versão 9, voltado ao apoio à análise de pesquisas qualitativas. Para o procedimento de análise do *corpus* constituído, foi adotado a análise de conteúdo, definido por Bardin (2016) como:

Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2016, p. 48).

Segundo Bardin (2016) o procedimento de análise de conteúdo compreende três etapas: a pré-análise dos dados e a exploração do material, o tratamento dos resultados e a interpretação. Conforme a proposição (BARDIN, 2016), a pré-análise consistiu na leitura flutuante dos dados e posterior definição dos objetivos para a exploração do material. Antes do detalhamento do processo, destacamos que o tratamento do material foi realizado com base na codificação por temas. Nos temas, atendendo a técnica de entrevista narrativa, os excertos foram indexados por acontecimento (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2015).

Na análise da entrevista com as burocratas de médio escalão da Secretaria de Desenvolvimento Social, agregada à análise documental, foi identificadas categorias empíricas e teóricas, como o processo de adesão à Estratégia de Interiorização, os atores e os instrumentos de ação pública. Segundo Lascoumes e Simard (2011), pela análise dos instrumentos de ação pública é possível revisitar as decisões tomadas na política em questão e identificar os objetivos desses instrumentos. Já a abordagem sociológica, permite compreender as transformações das relações entre governantes e governados (LASCOUMES; SIMARD, 2011).

Para as entrevistas com os migrantes, considerando o método indutivo e os roteiros semiestruturados, os objetivos contemplaram as categorias sobre a trajetória de migração dos Informantes, apoio local, idioma, moradia e emprego e renda.

### **3.2 Limitações da pesquisa**

É importante pontuarmos que este estudo não busca uma generalização dos achados. Ainda que alguns dos instrumentos regulatórios e políticas específicas contemplem o mesmo público participante desta pesquisa, a implementação e os efeitos desse processo tendem a ser profundamente distintos. Outra importante limitação a ser considerada é a recente implementação da política de Interiorização na esfera municipal e a ausência da participação na pesquisa dos migrantes interiorizados. Por ser recente, a pesquisa não teve acesso aos gestores da empresa que sinalizaram as vagas de emprego.

Embora o município tenha autonomia para a elaboração de políticas públicas (BRASIL, 1988), ou mesmo institucionalizar programas, planos e ações às políticas existentes e tenha recebido migrantes desde o ano de 2013, em especial da nacionalidade haitiana<sup>112</sup> constatou-se a inexistência de ações formalizadas a esse público. No entanto, não significa que não existam ações, essas em grande parte, podem se concentrar nos serviços de saúde devido seu caráter universal e são desenvolvidas pelos burocratas que estão na ponta do atendimento, bem como nas demais políticas sociais. Mesmo estabelecendo um recorte na burocracia de médio escalão vinculada à política de saúde e assistência Social, não foi possível estender a pesquisa à área de saúde, em face do estudo não atender às exigências do Núcleo de Ensino e Pesquisa<sup>113</sup> da Fundação Municipal de Saúde do município de Santa Rosa (FUMSSAR, 2022). Quanto à ausência da participação dos migrantes interiorizados, o estudo falha em não apresentar comparações entre o público da política, ou seja, entre os atendidos e não atendidos.

---

<sup>112</sup> Devido a localização e a vigência do Acordo MERCOSUL, é uma característica das cidades de fronteira e faixa de fronteira a migração ou mesmo o deslocamento pendular de pessoas dos países-partes do Acordo.

<sup>113</sup> Página do Núcleo de Ensino e Pesquisa da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa/RS (FUMSSAR, 2022): [https://www.fumssar.com.br/?page\\_id=218](https://www.fumssar.com.br/?page_id=218).

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta a sistematização dos achados empíricos da pesquisa de campo realizada no município de Santa Rosa/RS, entre o final de 2021 e o primeiro semestre de 2022. Considerando as distintas realidades dos entes subnacionais, a subseção 4.1 abre o capítulo apresentando aos leitores informações básicas sobre o município de Santa Rosa.

A subseção 4.2 apresenta os primeiros passos dos arranjos de implementação da Estratégia de Interiorização na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Rosa, órgão gestor da política de assistência social. Conforme apresentado no capítulo metodológico, essa etapa envolveu uma entrevista com duas burocratas de médio escalão e análise documental, na qual buscamos identificar o processo de adesão à Estratégia de Interiorização, os atores e os instrumentos de ação pública.

Embora não sejam as únicas nacionalidades presentes no município, a subseção 4.3 apresenta um diálogo com migrantes haitianos e venezuelanos residentes em Santa Rosa. Pelas narrativas do público da política migratória, apresenta-se aspectos sobre suas trajetórias, apoio local, idioma, moradia e emprego e renda. Cabe retomar que os Informantes da nacionalidade venezuelana participantes dessa pesquisa, não fazem parte do público atendido pela Estratégia de Interiorização em Santa Rosa. Por sua vez, as narrativas de ambos os Informantes nos permitem refletir sobre os efeitos dos instrumentos que perpassam a política migratória, ou mesmo a ausência deles, em seus cotidianos.

### 4.1 Situando o campo empírico: Santa Rosa na rota migratória

Santa Rosa é um dos 588 municípios<sup>114</sup> integrantes da faixa de fronteira<sup>115</sup> do Arco Sul do Brasil (BR). Está próxima a dois importantes portos de integração econômica com a Argentina (AR): o Passo Internacional de Porto Mauá/BR – Alba Posse/AR e o Passo Internacional de Porto Vera Cruz/BR – Panambi/AR (IBGE, 2021). Localiza-se na Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense a 482 km de distância de Porto Alegre – capital do Estado do Rio Grande do Sul. Em termos territoriais, representa 0,18% do território do estado,

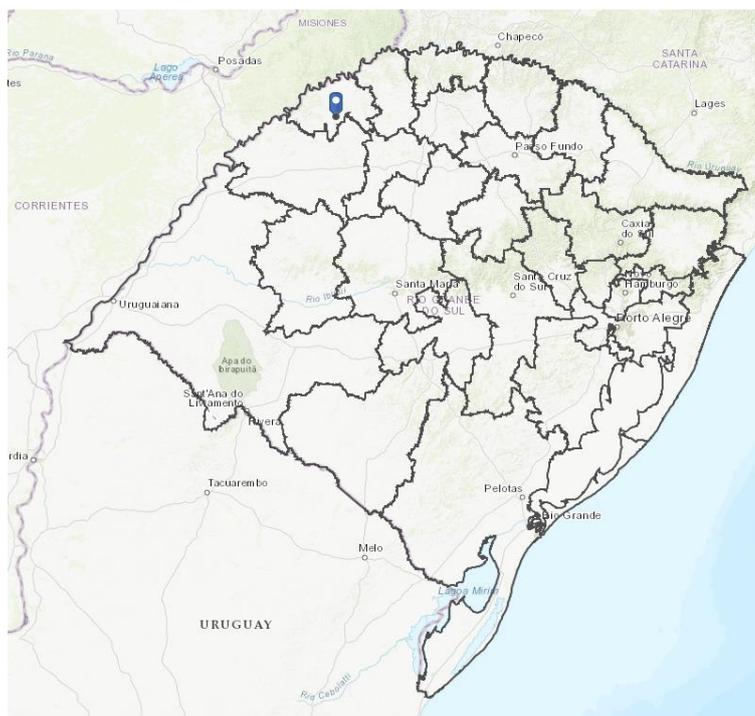
---

<sup>114</sup> No âmbito estadual, o Rio Grande do Sul é dividido em 497 municípios (RIO GRANDE DO SUL; 2021a).

<sup>115</sup> A faixa de fronteira refere-se a [...]faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional (Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979), considerada uma região estratégica, com 15.719 km de extensão, integrando onze estados brasileiros limítrofes a dez países da América do Sul, e que agrega municípios limieiros e não limieiros à linha de fronteira (Brasil, 2005). (MOURA; CARDOSO, 2016, p. 205).

ocupando 489,380 km<sup>2</sup> (IBGE, 2021). Em relação a área de planejamento, Santa Rosa<sup>116</sup> faz parte da Região Administrativa do Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Noroeste, composto por 20 municípios, integrando a Região Funcional RF7 (COREDE FRONTEIRA NOROESTE, 2017), conforme pode ser visualizado na Figura abaixo:

Figura 5 – Localização de Santa Rosa no COREDE Fronteira Noroeste



Fonte: IEDE (2022).

Em relação aos dados populacionais, o IBGE (2021), indicou a estimativa de aproximadamente, 73.882 habitantes. Quanto à composição étnico-racial dos habitantes de Santa Rosa, a plataforma Datapedia<sup>117</sup> (2015), faz referência a uma população majoritariamente branca, chegando a 85,62% dos habitantes, seguida dos pardos com 12,64%. Em menor representação numérica, concentra-se a população preta, com 1,43%, a população amarela, com 0,26% e indígena, com 0,05% (DATAPEDIA, 2015).

<sup>116</sup> As regiões de planejamento referem-se às divisões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, que têm como objetivo principal “a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional” (RIO GRANDE DO SUL, 2021a, p. 19).

<sup>117</sup> Os dados têm como base os registros do último censo populacional do IBGE 2010 (DATAPEDIA, 2015).

Quanto aos aspectos sociais e econômicos do município, destacamos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>118</sup> (IDHM), medida que permite a visualização da realidade social contemplando indicadores de longevidade, educação e renda (ATLAS-BR, 2020). No exame do IDHM de 2010, apresentando um crescimento de 12,26% em relação a 2000, Santa Rosa alcançou um índice considerado alto, no valor de 0,769. Em termos comparativos, o município ocupa a 238ª posição no *ranking* brasileiro do IDHM e a 31ª no *ranking* estadual, embora tenha apresentado um decréscimo no estado em relação a 2000 (ATLAS-BR, 2020).

Em relação ao indicador que permite verificar a pobreza multidimensional, destaca-se o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), o qual resulta da sistematização de 16 indicadores estratificados nas dimensões de infraestrutura, capital humano, renda e trabalho, disponibilizado pelo Atlas da Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA, 2015). Nessa medida, Santa Rosa indicava em 2010 uma situação de baixa vulnerabilidade<sup>119</sup>, apresentando um índice de 0,144 e uma melhora em todas as dimensões de análise em relação a 2000.

No tocante aos aspectos econômicos, em 2019 o município apresentou um crescimento de 6,5% no Produto Interno Bruto (PIB) em relação a 2018, alcançando um valor total de R\$ 3.191.247.974 com participação de 0,66% do PIB estadual (IEDE, 2019). No PIB *per capita*, o comparativo entre 2018 e 2019 também foi positivo, registrando o valor de R\$ 43.564,15 em 2019 e um aumento de 6% em relação a 2018 (IEDE, 2019). Enquanto potencial econômico, há relevância para a área da indústria de transformação e agropecuária com criação de bovinos e suínos (COREDE FRONTEIRA NOROESTE, 2017).

No aspecto agropecuário, Zen *et al.* (2016), destaca que os processos históricos de ocupação territorial e de desenvolvimento econômico do COREDE Fronteira Noroeste Santa Rosa<sup>120</sup>, pautados na criação de suínos, propiciou que a região atingisse a 4ª posição no Estado em relação a concentração de rebanhos suínos<sup>121</sup> (RIO GRANDE DO SUL, 2020b). Essa concentração, permitiu o crescimento das indústrias de carne e exportação<sup>122</sup> para

---

<sup>118</sup> A medida é vinculada ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice adotado globalmente, com base em indicadores centrados no indivíduo, tem como objetivo a ampliação da liberdade e do bem-estar das pessoas (ATLAS-BR, 2020).

<sup>119</sup> A leitura do IVS, possui uma variação de 0 a 1, considerando o valor mais alto a situação máxima de vulnerabilidade, e a ausência dela, o valor mais próximo ao 0 (IVS-IPEA, 2015).

<sup>120</sup> Intensificados na década de 1980.

<sup>121</sup> Cita-se o município de Santo Cristo na 1ª posição (RS, 2020b), limítrofe de Santa Rosa e integrante do COREDE Fronteira Noroeste.

<sup>122</sup> Cabe destacar que o Estado do Rio Grande do Sul ocupou em 2019 a 2020 a 2ª posição nacional como maior exportador e a terceira como maior produtor de carne suína, tendo como principal destino a China, Rússia, Hong Kong, Cingapura e Uruguai (RIO GRANDE DO SUL, 2020b; 2021c).

grandes centros de consumo (ZEN *et al.*, 2016), com crescente necessidade de trabalhadores. Ainda sobre os aspectos econômicos, embora tenha maior participação do Valor Adicionado Bruto na modalidade dos serviços, representando 71,64% em 2019, seguido da indústria com 23,93% e da agropecuária com 4,43%, é o segmento da indústria que se destaca devido ao crescimento<sup>123</sup> e maior percentual de participação em relação ao estado<sup>124</sup> (IEDE, 2019).

A gestão municipal de Santa Rosa em 2022, encontra-se sob o mandato do prefeito Anderson Mantei do Partido Progressistas (PP) e do vice-prefeito, Aldemir Eduardo Ulrich do Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) eleitos em 2020 (SANTA ROSA-RS, 2021a).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social é o órgão gestor da política de assistência Social em Santa Rosa, tendo como função a coordenação e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme disposto na Lei Municipal nº 5.406/2017 (SANTA ROSA-RS, 2017). Destaca-se ainda, que a Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Rosa possui habilitação de Gestão Plena, contando com infraestrutura para proteção social básica e especial, conforme exposto no Quadro abaixo:

Quadro 5 – Organização da Assistência Social em SR, por níveis de proteção

<b>Proteção Social Básica</b>			
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)  2 Unidades	Oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, a fim de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, assegurar serviços continuados e equipes de referência adequadas às demandas dos territórios.		Entidades Socioassistenciais (6);
			Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para PCD's e Idosos; Cadastro Único Para Programas Sociais; Programas Vinculados Primeira Infância no SUAS; Programa Criança Feliz; ACESSUAS Trabalho; Programa BPC na Escola;
<b>Proteção Social Especial</b>			
Centro de Referência Especializado de Assistência Social Entidades Socioassistenciais (CREAS)	Média Complexidade	Oferta de serviços de proteção social especial às famílias e indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiares e comunitários não foram	3 - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias;
			Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;
			Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida; Socioeducativa de Liberdade Assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade;
			Serviço Especializado em Abordagem Social;
			Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;

<sup>123</sup> O VAB da Indústria em Santa Rosa apresentou um crescimento de 6,8% em 2019 em relação a 2018 (IEDE, 2019).

<sup>124</sup> O VAB da Indústria de 2019 em Santa Rosa contribuiu com 0,71% no RS (IEDE, 2019).

		rompidos.	Institucional - Abrigo Institucional para Crianças e Adolescentes;
	Alta Complexidade	Oferta de serviços de alta complexidade cujos vínculos familiares foram rompidos, com equipes de referência adequadas às demandas.	2 - Serviço de Acolhimento Institucional; Abrigo Institucional para Idosos;
			Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas informações compiladas do Plano Municipal de Assistência Social de Santa Rosa, 2022-2025 (SANTA ROSA-RS, 2021a).

A estrutura conta com o registro do Conselho Municipal de Assistência Social, criado em 1995, órgão de controle social do Sistema Único de Assistência Social (SANTA ROSA-RS, 2021a).

Cabe mencionar que na Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2018 pelo IBGE (2019), foi constatado a inexistência de instrumentos de gestão migratória. A pesquisa buscou identificar a presença de instrumentos nos seguintes eixos: *i*) mecanismos de cooperação entre entes federativos; *ii*) presença de coletivos de migrantes que mantenha alguma forma de relação com a prefeitura; *iii*) oferta de curso de português; *iv*) existência de atendimento multilíngue nos serviços públicos; *v*) a oferta de abrigo para acolhimento de migrantes; *vi*) existência de centros de referência e apoio para migrantes; *vii*) a formação e capacitação continuada para a prestação de serviço aos migrantes (IBGE, 2019). Finalizada a apresentação do município, as próximas subseções são dedicadas aos resultados e discussões.

#### **4.2 Intersecção entre a Estratégia de Interiorização e a política de assistência social: Vaga de Emprego Sinalizada**

Considerando a vinculação com a política de assistência social, cabe retomar que a Estratégia de Interiorização se refere ao deslocamento assistido “[...] de refugiados e migrantes oriundos da Venezuela, em situação de vulnerabilidade” (OIM, 2021b, p. 10). Tendo como objetivos: diminuir a pressão dos serviços públicos em Roraima e Manaus e oferecer oportunidades para inserção socioeconômica com a devida proteção social. Assim, a assistência social torna-se uma política fundamental, pois atua na proteção social, visando a segurança por meio da assistência de renda, autonomia, acolhida e sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2004).

Sendo o município um ente autônomo (BRASIL, 1988), a descentralização da Estratégia para implementação requer a adesão local para o compartilhamento com os objetivos do governo federal. Segundo as burocratas de médio escalão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, órgão gestor do SUAS em Santa Rosa, identificadas nessa pesquisa como Informantes “M” e “N”, o processo de articulação federativa, ocorreu por meio da divulgação das ações do governo através do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos no dia 16 de novembro de 2021<sup>125</sup>. Conforme informações da página da prefeitura, a agenda ministerial foi articulada pelo Deputado Federal Osmar Terra<sup>126</sup>, ex-prefeito de Santa Rosa (1993-1996), contando com a presença da Ministra da pasta, Sr.<sup>a</sup> Damares Alves, representantes das Secretarias vinculadas e do santa-rosense, Miguel Oliveira - presidente do Conselho Nacional de Assistência Social no período (SANTA ROSA-RS, 2021b).

A agenda contemplou a apresentação das políticas e programas da pasta ministerial e do governo a diversos atores locais, incluindo empresas privadas. Segundo as Informantes M e N (2022), houve uma especial atenção na apresentação da Operação Acolhida e da Estratégia de Interiorização. Cabe pontuar que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos é membro do Subcomitê de Acolhimento e Interiorização, tendo como atribuições<sup>127</sup>:

[...] formular políticas e diretrizes para promover e defesa dos direitos de cidadania de populações vulneráveis e minorias. Atua principalmente na proteção e defesa dos mais vulneráveis como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, refugiados e migrantes, entre outros (OIM, 2021b, p.7).

Após a apresentação da pasta ministerial, uma empresa multinacional demonstrou interesse no processo, conforme o relato abaixo:

**Informante M (2022):** *O município foi procurado pela empresa ((do ramo de alimentos, indústria da carne, frigorífico de suínos)) em relação à demanda existente para a mão de obra para trabalho. A prefeitura então, junto com os empresários, junto com a ACISAP ((Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agropecuária)) entendeu que sim, que poderia estar recebendo (+) e fez então um ofício solicitando 100 migrantes para a vaga de emprego sinalizada que seria então na [empresa, frigorífico] A. No momento do ofício não foi indicado qual seria a empresa, mas seria para trabalhar aqui.*

---

<sup>125</sup> Link de acesso para a notícia: [https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias\\_ver.php?id=7619](https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias_ver.php?id=7619). Acesso em 16 jul. 2022.

<sup>126</sup> Vinculado ao Movimento Democrático Brasileiro.

<sup>127</sup> As atribuições estão descritas no documento “Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: diretrizes e procedimentos” (OIM, 2021b).

Cabe destacar o fato de não encontrarmos em documentos oficiais do governo federal, orientações específicas sobre a Interiorização na modalidade VES vinculada a implementação pelo SUAS. Embora não tenha sido esclarecido no momento da entrevista, identificamos posteriormente por meio do Plano de Ação para Acolhimento (SANTA ROSA-RS, 2022b), que a Secretaria de Desenvolvimento Social realizou uma formalização de interesse junto ao Ministério da Cidadania, ou seja, um Protocolo de Intenção (IPEA, 2021). Desse modo, classificamos esse instrumento como: Novos instrumentos de políticas, do tipo baseado em acordos e contratos.

No âmbito da Operação Acolhida, identificamos no documento intitulado “Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: diretrizes e procedimentos” (OIM, 2021b), que a Célula de Interiorização da FT Log Hum – o Exército Brasileiro é responsável pelo processo de intermediação laboral, com o apoio da ACNUR e demais organizações. Esse procedimento inicial é apresentado na Figura abaixo:

Figura 6 – Procedimento inicial do processo de intermediação laboral



Fonte: Fluxos da Interiorização no Acolhedor – Anexo I: 4. Vaga de Emprego Sinalizada (OIM, 2021b, p.37).

Ressalta-se que, as Informantes “M” e “N” (2022) não souberam relatar sobre como ocorreu o processo de entrevistas entre a multinacional frigorífica e os beneficiários interessados, bem como sobre os demais procedimentos envolvidos que antecedem a chegada em Santa Rosa. Embora já tenhamos apresentado os documentos gerais na subseção 2.6.1 “Estratégia de Interiorização”, identificamos após a entrevista da empresa no âmbito da

Operação Acolhida, alguns instrumentos do tipo “Novos instrumentos de política pública baseados em acordos e contratos”, que vinculam o público migrante, a empresa e a esfera subnacional, conforme o Quadro abaixo:

Quadro 6 – Instrumentos baseados em acordos, contratos

Público (interiorizados)	Empresa
Declaração de voluntariedade assinada, que ateste interesse em ser interiorizado e concordância com as regras do processo;	Termo de Responsabilidade do Imigrante
	Declaração Inicial de Intenção das Partes

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da OIM (2021b).

Segundo Lascoumes e Le Gàles (2012), característico da nova gestão pública, os instrumentos baseados em acordos ou contratos, são usados como um mecanismo de mobilização pelo Estado. Refinando a análise por meio do mesmo documento, intitulado: “Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: diretrizes e procedimentos” (OIM, 2021b), os requisitos documentais exigidos do público migrante são: a “*Declaración de Voluntad y Consentimiento Modalidad de Trabajo – Beneficiario*”, que consta o seguinte:

La modalidad trabajo proporciona tambien la identificación de una **oferta de trabajo** en la ciudad de acogida. Sin embargo, **la contratación no está garantizada** y va a depender de la decisión del empleador en el momento de la presentación del candidato(a) en el puesto de la oportunidad de trabajo en la ciudad de acogida. **El candidato(a) tambien puede desistir de la oportunidad de trabajo a cualquier momento** (OIM, 2021b, p. 43, grifo do autor).

Ao observarmos o conteúdo da Declaração fica claro que o instrumento é acompanhado por um dispositivo que não estabelece um ato jurídico de contrato de trabalho entre as partes (migrantes e empresa), o que se materializa no próprio nome da modalidade “Vaga de Emprego Sinalizada”. No aspecto da saúde, é obrigatório a realização de uma avaliação clínica com no máximo 15 dias antes do embarque, tendo como objetivo:

[...] identificar casos de saúde que sejam um impedimento à viagem. É o caso, por exemplo, grávidas a partir da 29ª semana de gestação, da janela imunológica da vacinação (14 dias após a primeira dose tríplice viral e 10 dias da dose de febre amarela) e possíveis sintomas de doenças epidêmicas como COVID-19, sarampo, catapora e outras. Este procedimento também ajuda a identificar condições de saúde que exijam que os beneficiários sejam acompanhados com maior cuidado durante o processo de interiorização (OIM, 2021b, p. 25).

Chaves (2022a, p. 26) argumenta que não há no Brasil legislações ou instrumentos infralegais que tratam sobre esse processo, desse modo a modalidade não estabelece “parâmetros mínimos de proteção e garantia do trabalho decente”. Considerando esses aspectos, temos um processo de Interiorização de migrantes por meio de instrumento frágil, ou mesmo precário, pois não estabelece nenhuma garantia de emprego, fator essencial à autonomia do processo migratório. Por outro lado, vemos uma clara vinculação da força de trabalho de migrantes à economia mundial.

Por parte da empresa, a análise documental indica que no procedimento inicial é necessário apresentar: documentação de comprovação de regularidade (CNPJ, estatuto etc.) ou CPF em caso de pessoa física; Declaração de Inexistência de Trabalho Escravo Infantil; Formulário de Cadastro de Empresa Empregador; Cadastro da Empresa Inidôneas e Suspensas (OIM, 2021b). A etapa conta com o apoio do Ministério da Economia para verificação de empresas que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (OIM, 2021b). Comprovado a documentação, tem-se a Declaração Inicial de Intenção das Partes, apresentado na Figura abaixo:

Figura 7 – Declaração Inicial de Intenção das Partes



**COMITÊ FEDERAL DE ASSISTÊNCIA EMERGENCIAL  
SUBCOMITÊ FEDERAL PARA INTERIORIZAÇÃO**

**Estratégia de Interiorização**

**Declaração Inicial de Intenção das Partes**

(ATA de Entrevista de Entendimento entre Imigrante e Representante da Empresa)

Presentes \_\_\_\_\_, CPF nº \_\_\_\_\_  
residente em \_\_\_\_\_, e \_\_\_\_\_, representante da  
empresa \_\_\_\_\_, CEI nº \_\_\_\_\_, com endereço à  
\_\_\_\_\_, em entrevista de  
entendimento para fins de interiorização, estiveram de acordo e entendidos sobre as  
responsabilidades assumidas no presente ato, assim definidas:

1. Disponibilidade de vaga (s): \_\_\_\_\_;
2. Salário pretendido: R\$ 0,00 ( \_\_\_\_\_ );
3. Carga horária: \_\_\_\_\_;
4. Carteira assinada: ( ) Sim / ( ) Não;
5. Moradia: ( ) Sim / ( ) Não;
6. Possibilidade de levar família: ( ) Sim / ( ) Não;
7. O transporte aéreo e rodoviário de Boa Vista – RR para a cidade destino, até a presença do contratante, será a cargo da \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Fonte: OIM (2021b, p.49).

Observa-se que o instrumento “Declaração Inicial de Intenção das Partes” (OIM, 2021, p. 49) possui dois dispositivos além da “Vaga de Emprego Sinalizada”: o item 4, permitindo a possibilidade da Interiorização sem Carteira Assinada e o item 6, que se traduz,

na Interiorização sem reunificação familiar, princípio da Lei de Migração (BRASIL, 2017a). No que tange ao Instrumento Termo de Responsabilidade do Imigrante, analisamos a Figura abaixo:

Figura 8 – Termo de Responsabilidade do Imigrante



### Estratégia de Interiorização

#### Termo de Responsabilidade do Imigrante

Eu, \_\_\_\_\_, CPF nº: \_\_\_\_\_, responsabilizo-me pelas informações dadas por mim ao \_\_\_\_\_, preposto da empresa \_\_\_\_\_, CEI nº: \_\_\_\_\_ por ocasião do preenchimento do formulário para cadastro de interiorização no dia \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ e também, por todos os meus dados pessoais e profissionais disponibilizados a Operação Acolhida, no qual foi confirmado por ambas as partes, imigrante e empregador. Ao imigrante, será disponibilizado \_\_\_\_ (\_\_\_\_) vaga de \_\_\_\_\_, conforme a demanda.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Refugiado ou Migrante

Fonte: OIM (2021b, p.52).

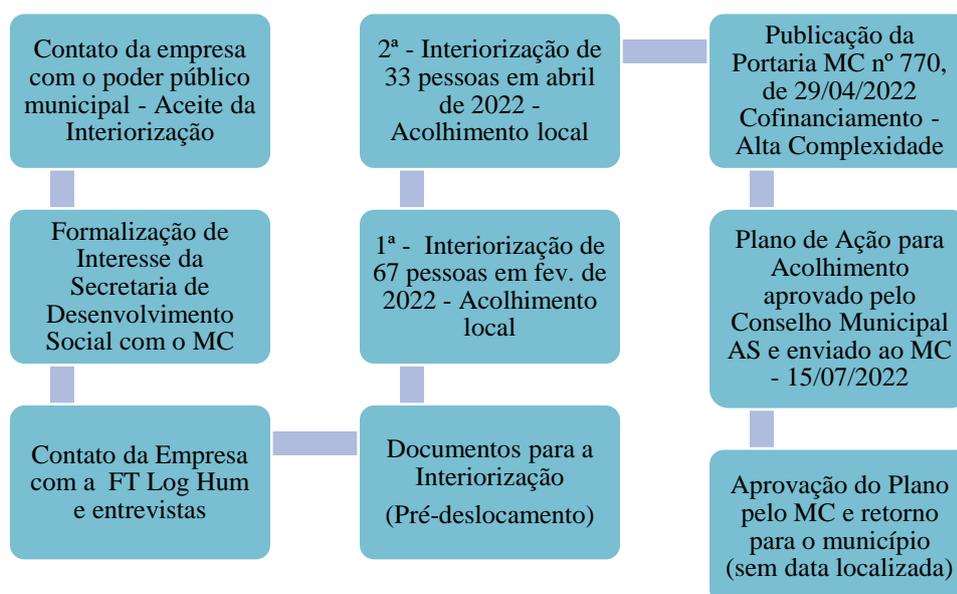
Correlacionando a análise dos instrumentos que antecedem a fase do deslocamento aos princípios da Estratégia de Interiorização, consideramos que os instrumentos não são neutros<sup>128</sup> (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), muito menos imparciais. Tendo em vista que não há nenhuma contratação, mesmo que temporária no processo que antecede a Interiorização.

Expostos os instrumentos informados pela OIM (2021b), que antecedem a Interiorização, passamos para os instrumentos relacionados à política de assistência social em Santa Rosa e as estratégias de acolhimento adotadas. É importante destacar que a Portaria que formaliza a adesão do ente municipal e dispõe sobre o instrumento financeiro, foi oficializada somente em 29 de abril de 2022 (BRASIL, 2022b). Por sua vez, a Interiorização ocorreu em duas etapas, primeiramente em fevereiro com a recepção de 67 pessoas e posteriormente em

<sup>128</sup> Embora já tenhamos citado no texto, cabe retomarmos os princípios declarados: “Humanidade, Imparcialidade, Neutralidade e Independência, assim como pelo princípio de “não causar dano” (do no harm), ou seja a necessidade de prevenção e mitigação de qualquer impacto negativo que as ações humanitárias possam ter sobre a população beneficiária (OIM, 2021b, p. 16).

abril, com 33 pessoas (SANTA ROSA-RS, 2022b). Dessa forma, a política de mobilidade – Estratégia de Interiorização não segue uma forma ideal, no entanto, a implementação é “a política como ela é” (LOTTA, 2019, p. 16). Para uma visualização desse processo, compilamos os dados coletados na Figura abaixo:

Figura 9 – Processo administrativo da Interiorização em SR, 2022



Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa documental e entrevistas (2022).

Partindo do pressuposto de que a implementação é “a política como ela é” (LOTTA, 2019, p. 16) e conforme verificado nos dados, todo o processo local foi detalhado no Plano de Ação para Acolhimento (SANTA ROSA-RS, 2022b). Ou seja, o Plano de Ação também contém uma compilação das atividades realizadas, as informações dispostas a seguir estabelecem essa intersecção entre o acolhimento inicial e referências documentais.

#### 4.2.1 O processo de Interiorização invertido

O título<sup>129</sup> dessa subseção sintetiza o processo de acolhimento local. Na interiorização a empresa frigorífica firmou compromisso de alojamento provisório para os venezuelanos interiorizados. Cabe destacar que a empresa já ofertava essa forma de moradia

<sup>129</sup> Destacamos que o título desta subseção foi retirado de uma frase da contextualização do documento “Plano de Ação para Acolhimento de Imigrantes em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório por crise humanitária”, de Santa Rosa/RS (SANTA ROSA-RS, 2022b, s.p.). Por sua vez, também sintetiza as ambivalências dos princípios da política.

há mais tempo para migrantes haitianos, aspecto que é abordado na subseção 4.3. Na entrevista não tivemos a informação sobre o prazo da moradia, dessa forma, recorremos a informação documental, na fonte: “Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: diretrizes e procedimentos” (OIM, 2021b), na “*Declaración de Voluntad y Consentimiento Modalidad de Trabajo – Beneficiario*”, que consta o seguinte:

Confimo que he sido informado(a) acerca del apoyo que voy a recibir, así como sobre las condiciones del proceso de interiorización, que incluye el transporte a la ciudad de acogida y posible apoyo social de alimentación y **abrigo o acceso a vivienda por un periodo de 1(un) mes hasta 03 (tres) meses** (OIM, 2021b, p. 43, grifo nosso).

Ao questionarmos sobre as ações realizadas para a recepção das primeiras 67 pessoas interiorizadas, a Informante M (2022), da Secretaria de Desenvolvimento Social nos relata:

*Informante M (2022): E aí, a gente deu todo esse suporte para eles junto a empresa. A gente sentou com a empresa que estava oferecendo as vagas de emprego sinalizada. A empresa em um primeiro momento montou casas para acolhê-los e nós fizemos todo o processo de interiorização, como levar eles até as unidades básicas de saúde para fazer o cadastro. Quando eles vieram a gente já os colocou dentro dos nossos indicadores, dentro do nosso sistema. Fizemos o cadastro único, já fizemos a ficha no CRAS, já identificamos onde eles estão residindo, onde eles estão trabalhando. (...) No primeiro momento foi feita uma abordagem de acolhimento. Nossa técnica do Bolsa Família fez o pré-cadastro na empresa, encaminhamos o pré-cadastro para as unidades básicas de saúde, depois eles retornaram no CRAS e fizeram seu cadastro único no CRAS. (...) Na unidade básica de saúde eles também têm esse acompanhamento no sentido de estar referenciados ao posto. Realizamos mini oficinas com eles, no sentido de explicar algumas questões, de acesso. Todos que chegaram passaram por essa abordagem (...).*

Segundo as Informantes M e N (2022), todos receberam cestas básicas do município. Em busca de mais informações no Plano de Ação de Acolhimento, verificamos o seguinte:

Neste momento foi atendido o primeiro grupo de 67 trabalhadores. Foram realizadas entrevistas individuais para conhecer a situação socioeconômica e familiar, visando elaborar um diagnóstico inicial sobre o público a ser atendido. Verificou-se que possuem faixa etária de 21 a 55 anos de idade. **Destes, quatro são homossexuais.** Referente a escolaridade, apresentam ensino fundamental completo/incompleto, ensino médio completo/incompleto, ensino técnico completo/incompleto e ensino superior completo/incompleto. Quanto a profissionalização, relatam diferentes ramos profissionais: autônomos, profissionais do ramo do minério, metalúrgicos, comerciantes, engenharias, vendas, informática, agricultura, educação, exército, serviços gerais, auxiliares de pedreiro, petróleo, alimentação, frigorífico, mecânica, motorista de táxi, turismo, professor universitário, técnico de enfermagem, administração de empresas e segurança pessoal [...].

**No decorrer do período foram demitidos alguns dos trabalhadores. Inicialmente quatro buscaram auxílio no CRAS Aldi Pedro Brandão, sendo atendidos com alimentos, roupas, passagem, telefonemas e orientações diversas.**

**Da mesma forma, receberam orientações referentes aos medicamentos para tratamento continuado HIV Positivo, cuidado e proteção** (SANTA ROSA/RS, 2022b, s.p., grifo nosso).

O plano é um instrumento de gestão (JACCOUD, 2020). Tem uma função de intervenção e controle social, além da necessidade de publicização. O trecho supracitado foi retirado do item “Diagnóstico” do Plano de Ação, escrito aproximadamente quatro meses após a recepção do primeiro grupo de Interiorizados. Embora sejam redundantes, considerando todas as etapas anteriores de constantes coletas de dados dos migrantes, o diagnóstico se confunde com um relatório das entrevistas individuais.

Pela lente dos instrumentos de ação pública, os instrumentos são abordados para além da racionalidade técnica, pois também são dotados de uma dimensão menos formal: a simbólica e cognitiva (LASCOUMES; SIMARD, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). O plano é um instrumento de política pública, sendo essa, um espaço sociopolítico assentado em ideias e valores de um determinado tempo histórico (LASCOUMES; SIMARD, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Sobre o excerto supracitado, por ser um documento não podemos saber ao certo quais foram as intenções de escrita, mas podemos refletir sobre a necessidade de identificar quatro “homossexuais” e no último parágrafo grifado, os quatro trabalhadores que foram demitidos e receberam tratamento para HIV, levando a entender que são as mesmas pessoas.

Por uma perspectiva econômica, sabemos que o município recebeu migrantes muito antes do repasse do cofinanciamento, assim, suas demandas de atendimento despendem recursos próprios da esfera local. Incluímos ainda, a hipótese de que o diagnóstico buscou informar e sensibilizar o Ministério da Cidadania que a empresa frigorífica local demite de forma imediata trabalhadores não-cisheterossexuais<sup>130</sup>. Dessa forma, com a possível intenção de tornar a questão visível, há o que Fassin (2012), denomina de invocação e deterioração dos corpos, onde se busca uma justificativa na vida física, pois o fato de ter passado por uma Interiorização voltada a inserção laboral e um imediato desligamento, não basta.

Por outro lado, considerando que um plano é um instrumento a ser publicizado, a Lei nº 14.289/2022, torna obrigatória a preservação do sigilo sobre a condição de pessoa que vive com infecção pelos vírus da imunodeficiência, entre outros (BRASIL, 2022j). A categoria

---

<sup>130</sup> Adotamos a nomenclatura indicada por Silveira (2020, p.17), compreende-se que “são abarcadas as mais variadas formas de expressão, identidade ou performance de gêneros e sexualidades que não se enquadram na cisheteronormatividade”. Ou seja, não se enquadram nas normas sociais que sustentam a sociedade, pois foram pensadas apenas para sujeitos heterossexuais e cisgêneros (aqueles em que sua identidade de gênero correspondem ao seu sexo biológico).

migrante historicamente passa por classificações sociais, “mesmo considerado necessário”<sup>131</sup>, sempre foi visto como um problema, ou risco”, igualmente marcada por critérios de seleção rigorosa (SEYFERTH, 2008, p.3). De fato, a seleção que começa em Pacaraima não termina na etapa final de Interiorização e pelo volume de atores envolvidos nessa constante coleta de dados, nos leva a entender que é um processo altamente controlado, típico da sociedade de vigilância (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Em relação a segunda etapa da Interiorização com a chegada de 33 pessoas em abril, visando diminuir os desligamentos, foram incluídas orientações sobre organização financeira, regras da empresa em relação a horários e boa convivência (SANTA ROSA-RS, 2022b). Sobre os desligamentos é nos relatado o seguinte:

**Informante M (2022):** (...) logo que eles chegaram, nem todos permaneceram na vaga de trabalho sinalizada, alguns trabalharam uma semana, outros trabalharam 15 dias, outros trabalharam 30 dias, 60 dias e se desvincularam do emprego.

**Pesquisadora (2022):** Desses migrantes que vieram, quantos ficaram em Santa Rosa?

**Informante M (2022):** Esses 35 chegaram recentemente, mas dos 79 ficaram em torno de 70.

Sobre os motivos dos desligamentos foi nos relatado que:

**Informante M (2022):** Principalmente em função dos atestados, ficaram doentes, na primeira semana de trabalho (...). Não entregaram atestado na empresa, conversamos com a assistente social da empresa, ela foi na casa deles, explicou. Mas eles achavam que não, que não precisava entregar, depois eles entenderam. (...) Nesses últimos que vieram a gente já incluiu isso na abordagem, explicamos que a empresa tem médico (...).

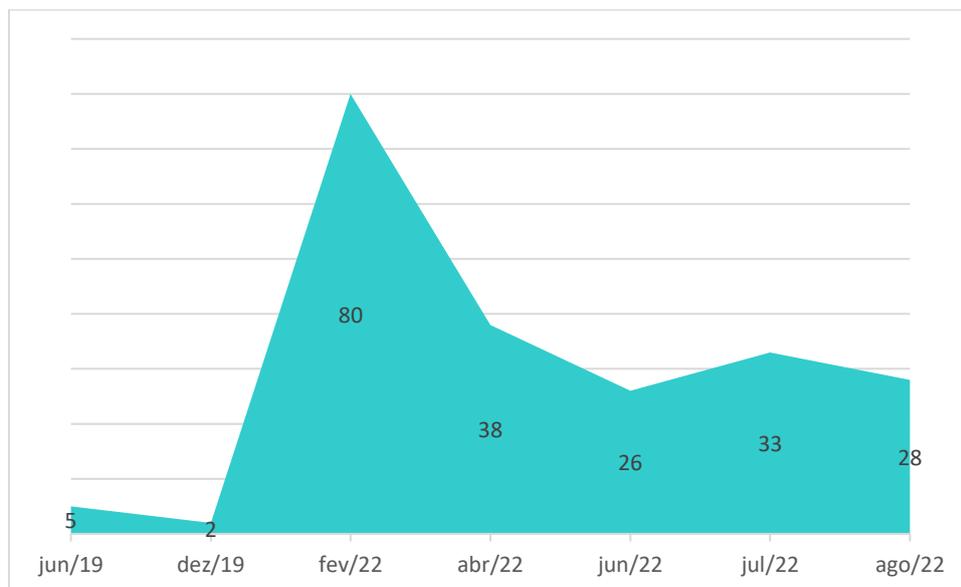
Pelo fato dessa pesquisa não ter tido acesso aos migrantes interiorizados não é possível aprofundar os aspectos de saúde supracitados. Por sua vez, relembramos que todos passaram por “critérios” de pré-deslocamento dos quais é incluso uma avaliação médica. Como a empresa oferta a moradia, que segundo as Informantes M e N (2022) é coletiva, ao se desligarem da empresa automaticamente há um desligamento da moradia. É importante ressaltar que a Estratégia de Interiorização não possui um processo “reverso”, significa que ao ser interiorizado e caso haja perda de emprego ao chegar no local, o acolhimento será apenas pela assistência social. Pois não há voos previstos na Estratégia de retorno a Roraima.

---

<sup>131</sup> Refere-se à migração voltada para atender as necessidades de trabalho.

Em relação aos dados disponibilizados no Painel de Interiorização da R4V (2022), classificado como um instrumento de comunicação, baseado em coleta de informações digitais de todos os migrantes interiorizados, observamos que havia registros anteriores a Interiorização de fevereiro de 2022<sup>132</sup>. Buscando apresentar dados recentes, incluímos os registros até o mês de agosto<sup>133</sup> de 2022, conforme pode ser visualizado no Gráfico, abaixo:

Gráfico 1 – Registros de Interiorização em Santa Rosa, agosto 2022



Fonte: Painel de Interiorização R4V (Brasil, 2022f)

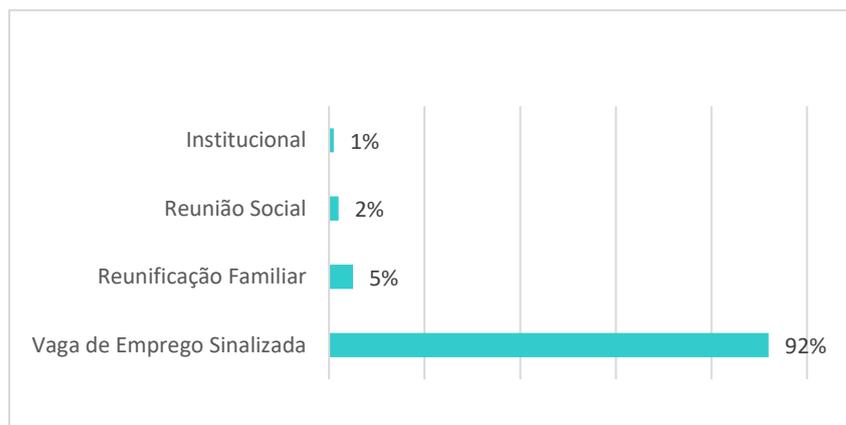
Percebe-se que os dados diferem das informações do Plano de Ação de Interiorização e das entrevistas nos meses de fevereiro e abril. No entanto, não foi possível explicar o porquê dessas diferenças. Outro aspecto observado é de que o instrumento induz a pensarmos que todas as pessoas interiorizadas permanecem em Santa Rosa, pois não há nenhuma nota no Painel sobre essas diferenças, tendo em vista que há alta mobilidade interna dos migrantes. Destaca-se ainda, conforme exposto no Gráfico, que o processo de Interiorização se manteve.

Quanto às modalidades de Interiorização presentes até o mês de agosto de 2022, observamos o Gráfico abaixo:

<sup>132</sup> Não foi possível encontrar informações sobre os registros da Interiorização de 2019.

<sup>133</sup> Os dados gerais do Painel (Brasil e Rio Grande do Sul) vão até setembro de 2022, especificamente do município de Santa Rosa há dados até o mês de agosto.

Gráfico 2 – Modalidades de Interiorização SR, agosto 2022

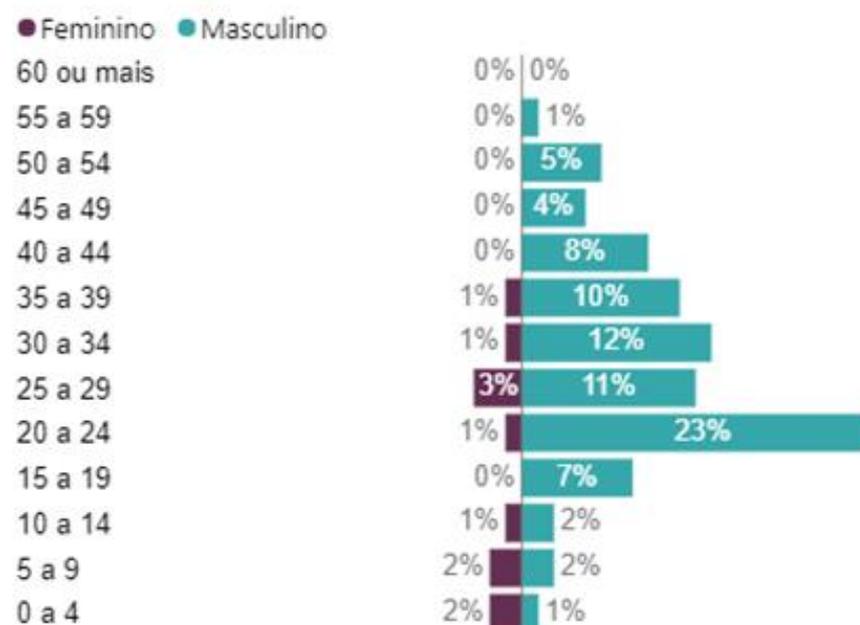


Fonte: Painel de Interiorização R4V (Brasil, 2022f).

O Gráfico acima indica a predominância da Interiorização na modalidade VES. Considerando os dados gerais do Painel apresentados até o mês de setembro de 2022, Santa Rosa corresponde ao 5º município brasileiro que mais recebeu migrantes interiorizados nessa modalidade, ficando atrás no Rio Grande do Sul, apenas do município de Caxias do Sul. Considera-se ainda a rápida evolução dos registros, denotando a ampla necessidade dos setores econômicos específicos que demandam mão de obra. Por outro lado, observa-se que não há informações no Painel sobre quais setores as pessoas interiorizadas na modalidade VES estão vinculadas. Também não constam informações sobre o tempo de vínculo no emprego, tipo de contrato, salário, cargo e se continuam empregadas. Destaca-se ainda, a baixa Interiorização das demais modalidades, indicando que o princípio da reunificação familiar disposto na Lei de Migração (BRASIL, 2017a) não acompanha a realidade.

Em relação a faixa etária por sexo, o Painel informa uma Interiorização predominantemente masculina e em idade ativa, conforme pode ser visualizado na Figura abaixo:

Figura 10 – Pirâmide etária/sexo, Interiorização, SR, agosto de 2022



Fonte: Painel de Interiorização R4V (Brasil, 2022f).

Desse modo, os dados demonstram que há uma segmentação laboral, no qual se prioriza vagas no mercado de trabalho para um determinado sexo (MAMED, 2017), nesse caso, para o sexo masculino. Embora o Painel não apresente dados sobre os setores de contratação, buscamos informações nos relatórios da OIM (2022) e verificamos que a segmentação é uma característica das áreas vinculadas aos frigoríficos e agropecuária em toda a região Sul do Brasil. Conforme exposto na Figura abaixo:

Figura 11 – Maiores contratações na modalidade VES, 1º quadrimestre de 2022



Fonte: Boletim Quadrimestral 1º semestre (OIM, 2022, s.p.).

Esses aspectos não passaram despercebidos pela assistência social do município de Santa Rosa, durante a entrevista foi nos relatado o seguinte:

**Informante M (2022):** Uma coisa que a gente percebeu, é que eles teriam que vir já com a família, não eles vir e depois trazer a família. A gente percebeu que alguns já estão fragilizados e estão sozinhos.

**Pesquisadora (2022):** Dessas 100 pessoas que vieram, foram somente homens?

**Informante M (2022):** Sim, somente homens. Isso me chamou a atenção, por que não dar a vaga de emprego sinalizada para a família, para o casal?

**Pesquisadora (2022):** Esses que vieram com a família, as mulheres estão trabalhando?

**Informante M (2022):** Não. Mas ainda não chegaram muitas famílias, então eles estão se organizando. E inclusive nós estamos dizendo para eles, assim que você trazer a tua família venha até o CRAS, nós vamos montar um grupo com as mulheres venezuelanas, de orientação, de como acessar a rede, de como acessar os serviços, a questão de encaminhamento de escola, de creche.

Pelo excerto acima podemos perceber que há efeitos psíquicos do afastamento familiar, contribuindo assim para um processo de vulnerabilização. Outro aspecto é o fato de

que os migrantes afastados de suas famílias necessitam enviar remessas para o sustento familiar. Desse modo, a política de mobilidade, a Interiorização na modalidade VES, pelo menos nas áreas destacadas na Figura 11, indica, em maior medida, atender aos interesses das empresas do que manter um equilíbrio com os interesses dos migrantes e dos próprios princípios da Interiorização.

Retomando os aspectos específicos da assistência social de Santa Rosa, questionamos sobre a existência ou a intenção de estabelecimento de parcerias com organizações locais para aprimorar o processo de atendimento:

***Informante M (2022):** Até fomos procurados pela Igreja São João e conversamos com eles, inclusive nos colocamos a disposição né, até para fazer essa articulação, quem são os venezuelanos que eles estão atendendo, são os mesmos que nós estamos atendendo? Se eles precisam que a gente vá até eles, se eles tem um grupo já, se precisa de um tipo de orientação, uma abordagem.*

O excerto acima demonstra que a articulação é recente e não formalizada. Quanto ao desenvolvimento de ações para os demais migrantes residentes em Santa Rosa e na execução do que consta no instrumento de planejamento municipal da Secretaria de Desenvolvimento Social (2022-2025): “Identificar através de busca ativa os migrantes que residem no território de cada CRAS, aproximando-os dos serviços do CRAS, vinculando-os conforme a necessidade apresentada pelas famílias” (SANTA ROSA-RS, 2021a, p. 30). Bem como, a promoção igualitária do acesso da população migrante aos serviços, programas, projetos e benefícios da área de Assistência Social, foi questionado de que forma estas prioridades serão operacionalizadas, se há documentos ou formulários traduzidos, considerando que o público migrante de Santa Rosa possui diferentes idiomas. Observamos a resposta, no excerto abaixo:

***Informante M (2022):** Por enquanto não, recém foi aprovado o plano. Mas temos conversado com a nossa equipe e eles conseguem entender, conseguem comunicação. É um pouco mais moroso da orientação, aí fizemos a checagem se entenderam, mas a nossa demanda é bem pequena.*

Por termos conhecimento de uma recente contratação de migrantes venezuelanos realizada pela mesma empresa frigorífica, sendo que esses não fazem parte do grupo interiorizado, questionamos sobre a atuação com esse público. Segue o relato abaixo:

***Informante M (2022):** Mas é importante a gente pontuar que esse recurso que veio da Operação Acolhida que está no planejamento é específico para os 100 que vieram pela ((empresa frigorífica contratante)). Os outros que são migrantes que estão aqui entram nos nossos serviços de CRAS e CREAS como todos os outros.*

Porém, evidencia-se que não há um repasse de informações entre a empresa e a assistência social, quanto às possíveis necessidades emergenciais dos migrantes não contemplados pela Interiorização do governo federal:

***Informante M (2022):** A gente não tem conhecimento dos demais e por vezes nem eles de nós, eles nos procuram quando não tem trabalho, por indicação de vizinho, indicação do posto de saúde. Porque a saúde, eles já encontram esse caminho mais fácil.*

***Informante N (2022):** (...) o que pode ser feito é eles nos sinalizam desses grupos que eles estão contratando para passarem pela abordagem, pelas oficinas.*

***Informante M (2022):** A CIBAI nos procurou para uma reunião, mas não deu pelo evento agora ((Fenasoja – evento que estava ocorrendo no município no período da entrevista)).*

***Informante N (2022):** Agora temos que atender isso porque tem 30 dias para enviar o plano.*

Segundo Hood e Margetts (2007), cada instrumento tem consequências pretendidas, bem como as não intencionais. Ao observarmos os excertos acima, nos leva a entender que a Interiorização que contempla apenas alguns migrantes que estão na cidade, mesmo sendo da mesma nacionalidade, pode condicionar a uma invisibilidade dos atendimentos dos demais. Por sua vez, também pode abrir caminho para uma melhor compreensão das necessidades específicas desse público, proporcionando visibilidade das questões que demandam. Dessa forma, perpassa por uma interpretação enquanto “problema público” e reconhecimento para inserção das demandas na agenda de prioridades da esfera municipal (SARAVIA, 2006; CAPELLA; SOARES, 2014). Isso posto, a próxima subseção trata do instrumento financeiro, o cofinanciamento da Estratégia de Interiorização e a aplicação dos recursos previstos no Plano de Ação para Acolhimento.

#### 4.2.2 Instrumento financeiro: mecanismo de indução

O repasse de recursos federais para o município ocorreu por meio do instrumento financeiro de cofinanciamento, como uma forma de incentivo, conforme publicado na Portaria nº 770<sup>134</sup> do Ministério da Cidadania, do dia 29 de abril de 2022 (BRASIL, 2022b). O recurso refere-se ao repasse emergencial para a oferta de ações socioassistenciais nos estados e

---

<sup>134</sup> Link para acesso: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-770-de-29-de-abril-de-2022-396522517>.

municípios em decorrência do recebimento de migrantes e refugiados oriundos de fluxo migratório, interiorizados diretamente ou por demanda espontânea (BRASIL, 2022b).

Nesta Portaria foram contemplados 14 municípios, com um repasse total no valor de R\$ 8.594.400,00 na categoria econômica de custeio, através da modalidade de transferência do Fundo Nacional de Assistência Social (fundo a fundo) destinado à execução de ações de Proteção Social Especial de alta complexidade a promoção de apoio e proteção à população atingida pelas situações de migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento, por um período de 6 meses (BRASIL, 2022b). Podendo ser prorrogados por mais 6 meses mediante envio de plano de trabalho.

Segundo a Portaria, a oferta dos serviços socioassistenciais referem-se ao Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (BRASIL, 2022b). Conforme a padronização dos serviços, apresentada na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, por meio da Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2009a), essa modalidade promove o apoio e proteção à população com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme necessidades detectadas pelos profissionais da assistência social. De acordo com o previsto na Tipificação, o recurso federal do Piso Variável de Alta Complexidade condiciona o uso na compra de alimentos, vestimentas, colchões, materiais de higiene, limpeza, gás, colchonetes, roupas de cama, contratação de pessoas para apoio em abrigos, aluguel temporário, entre outros (BRASIL, 2009a).

Cabe destacar ainda, que a Portaria considera o reconhecimento de crise humanitária da República Bolivariana da Venezuela, portanto acaba condicionando a oferta dos serviços do Plano de Ação unicamente aos cidadãos venezuelanos. Conforme disposto no rol de municípios, por número de pessoas atendidas, o repasse para Santa Rosa foi no valor de R\$ 240.000,00 (para 100 pessoas). Como condicionalidade, a Portaria exige o envio em até 30 dias, a partir do recebimento do recurso, de um plano de ação ao Ministério da Cidadania<sup>135</sup> (BRASIL, 2022b). Na data da entrevista o plano estava em elaboração, dessa forma questionamos as Informantes sobre as propostas em planejamento:

***Informante M (2022):** A nossa ideia é adquirir alimentos, kits de higiene pessoal e cama, mesa e banho, porque é o que a gente identificou e o que é mais ágil dentro dos processos licitatórios da prefeitura (+). Porque não adianta a gente inventar de comprar alguma coisa e vão passar os meses e não vai ter chegado ((os itens licitados)). Então a gente tem que ver o que já está nos processos licitatórios (...).*

---

<sup>135</sup> O não envio do plano incide na devolução integral do recurso (BRASIL, 2022b).

Como mecanismo de monitoramento e controle social a Portaria vincula a apreciação, monitoramento, fiscalização e implementação do plano pelos conselho municipais e estaduais de assistência social, bem como os resultados da prestação dos recursos (BRASIL, 2022b). O Plano de Acolhimento de Santa Rosa foi aprovado por meio da Resolução nº 019, de 2 de junho de 2022 pelo Conselho Municipal de Assistência Social (SANTA ROSA-RS, 2022c). Cabe destacar que o Plano de Ação de Acolhimento e a Resolução nº 019/2022 não se encontravam disponíveis na página online do Conselho no momento da consulta, nosso acesso ocorreu por meio de solicitação à Secretaria de Desenvolvimento Social e recebimento via *WhatsApp* no final do mês de setembro.

O plano prevê o desenvolvimento do acolhimento local em três etapas. A primeira refere-se a atividades de inclusão e adaptação, consiste em referenciamento no CRAS, atendimentos individuais pela equipe técnica, elaboração de planos individuais e inserção nos serviços socioassistenciais do município. Essa etapa conta com orientações e concessão de auxílios conforme as necessidades individuais, também está incluso as famílias que acompanharam os migrantes interiorizados ou estão por vir (SANTA ROSA-RS, 2022b).

A segunda etapa consiste na promoção do acesso às seguranças sociais, envolvendo atividades em oficinas, orientações e promoção do acesso à rede de qualificação e requalificação (SANTA ROSA-RS, 2022b). A terceira etapa contempla na articulação com outras políticas, tais como saúde, educação e trabalho. A quarta etapa refere-se a inclusão laboral, nessa é citado a articulação com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) local (SANTA ROSA-RS, 2022b).

Considera-se ainda a contrapartida simbólica da esfera municipal no valor de R\$ 740,00, desse modo o recurso total refere-se ao valor total de R\$ 240.740,00 (SANTA ROSA – RS, 2022a), com plano de execução do seguinte modo:

Quadro 7 – Plano de execução do recurso

<b>Itens</b>	<b>R\$</b>
Cama, mesa e banho	R\$ 108.490,00
Higiene e limpeza	R\$ 55.925,00
Gêneros alimentícios	R\$ 76.325,00
<b>Total do material de custeio</b>	<b>R\$ 240.740,00</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano de Ação de Acolhimento de SR (SANTA ROSA-RS, 2022b).

A resposta condicionada pelo nível federal tem um fator histórico institucional. Segundo Lascoumes e Simard (2011), áreas de políticas tendem a ter seus instrumentos preferenciais que também estão ligados ao acúmulo de suas práticas. Por vezes o que parece ser uma inovação governamental como a Estratégia de Interiorização, ao verificarmos o instrumento de cofinanciamento encontramos em sua história, a mesma resposta do governo brasileiro em 2013 para o acolhimento de haitianos no Acre (subseção 2.3). Relembrando que o instrumento foi criado por meio da Portaria MDS nº 90/2013, que dispõe sobre os parâmetros e procedimentos para cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (BRASIL, 2013a).

Assim, passados nove anos após a criação desse mecanismo de repasse, há lacunas que mantêm a política migratória em um limbo de regulamentação, tais como, a revalidação de diplomas, uma articulação consistente entre as políticas de emprego e renda e as políticas linguísticas. Por mais esforços que a assistência social possa fazer, seria o mesmo instrumento capaz de atender todas essas demandas? Essa pergunta deixamos para reflexão e avaliações futuras, assim seguimos para a próxima subseção na qual estabelecemos um diálogo com migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa.

### 4.3 Narrativas

Ao retratarmos as narrativas dos Informantes migrantes que participaram dessa pesquisa, não buscamos abordá-las como vítimas, com necessidade de intervenções humanitárias, descartando assim sua agência<sup>136</sup> nem mesmo amenizar os processos de vulnerabilização (MAMED, 2017; SILVEIRA, 2020). Buscamos construir suas narrativas estabelecendo uma ligação constante com a política migratória e o contexto local, que parece insistir em uma ideia de presença provisória (SAYAD, 1988). Desse modo, esta primeira subseção aborda alguns excertos das entrevistas que tratam da trajetória até Santa Rosa.

Pelo relato de um dos nossos Informantes, Santa Rosa passou a fazer parte das mudanças do cenário migratório brasileiro logo após a chegada de migrantes haitianos em 2010 no Acre. Essa rápida vinculação entre a fronteira do Arco Norte do país a uma cidade de médio porte no Arco Sul, em seus momentos iniciais esteve associada a dois fatores: o institucional e o econômico. De acordo com as observações do campo empírico de verificação da literatura, o fator institucional está atrelado aos instrumentos de regularização migratória,

---

<sup>136</sup> Refere-se à “capacidade de”.

tendo como marco de início as solicitações de refúgio<sup>137</sup> e a concessão do visto permanente por razões humanitárias<sup>138</sup> aos nacionais do Haiti (BRASIL, 2012a). Já o fator econômico, diz respeito à necessidade de rápida inserção laboral e por outro lado, das demandas do mercado de trabalho local (MAMED; LIMA, 2015; MAMED, 2017).

Esse momento inicial é relatado pelo Informante A (2021) haitiano, que ingressou em meados de 2013 pelo estado do Acre e permaneceu em um abrigo na cidade de Brasiléia. Cabe destacar que, o processo de deslocamento do Informante A (2021) até Santa Rosa, foi organizado por uma empresa frigorífica multinacional, (a mesma empresa vinculada a Estratégia de Interiorização), conforme pode ser observado no excerto abaixo:

*Pesquisadora (2021): E você ficou um período lá [no abrigo no Acre]?*

*Informante A (2021): Sim e a Empresa ((do setor da transformação – ramo alimentício, frigorífico, abate de suínos de Santa Rosa)) foi buscar.*

*Pesquisadora (2021): Você já sabia que tinha um trabalho quando chegaria lá [no Acre]?*

*Informante A (2021): Não, mas a gente sabia quando estava de refúgio que tinha empresa que precisa de gente para trabalhar e vão lá e buscam as pessoas.*

*(...) A viagem de ônibus demorou quase uma semana. A gente saiu de lá na segunda às 2h30 do Acre e chegamos aqui em Santa Rosa era como 8h e pouco da manhã na sexta.*

*Pesquisadora (2021): O objetivo era trabalho?*

*Informante A (2021): Era, eu vim para trabalhar né, era isso que eu queria, que me fazia falta. Achava também que a vida vai mudar, não é que vai mudar, não mudou porque continua a mesma coisa né!*

*Pesquisadora (2021): E quantos chegaram aqui com vocês?*

*Informante A (2021): Nós era entre uns 20, daí mandaram 4 trabalhar aqui perto, em outra cidade onde que tem uma granja e nós 16 ficamos aqui em Santa Rosa na empresa A.*

*Pesquisadora (2021): Eram só homens?*

*Informante A (2021): Sim, só homens.*

*Pesquisadora (2021): Como foi a organização da empresa para receber vocês?*

*Informante A (2021): Bem (+), eles deixaram a casa para nós pronta, então a gente vinha já com tudo, tudo o que a gente necessita em casa. Tinha cama, roupa, cobertor, comida, tinha de tudo em casa, não faltava nada em casa.*

Segundo pesquisas sobre a migração haitiana no Rio Grande do Sul (RS), essa forma de deslocamento organizado e operacionalizado por empresas que buscam atender suas demandas de vagas de emprego é chamado de recrutamento de mão de obra (MAMED; LIMA, 2015; MAMED, 2017; ROSA; MEJÍA; PÉRICO, 2021). Como observado por Mamed e Lima (2015), essa é uma característica marcante no RS, em grande medida nas empresas

<sup>137</sup> Devido a exigência inicial da solicitação do visto na capital do Haiti, muitos solicitaram refúgio (FERNANDES; FARIA, 2017).

<sup>138</sup> Com validade de cinco anos, era permitida sua renovação, porém, exigia-se a comprovação da situação laboral no Brasil (BRASIL, 2012a).

relacionadas à agroindústria da carne. Fato igualmente observado no processo de Interiorização apresentado na Figura 11, com dados da OIM (2022).

Considerando que o ingresso do Informante A (2021), ocorreu por meio terrestre na fronteira Norte, pontuamos que esse processo foi alterado devido à adoção de novas medidas pelo governo da presidente Dilma Rousseff, a partir de 2015 (XAVIER DA SILVA; MACEDO, 2018). Representando assim, a adoção de uma postura de abertura migratória (MÁRMORA, 2004). Além desses aspectos, a migração haitiana nesse período já contava com redes migratórias consolidadas, é nesse contexto que os demais Informantes haitianos participantes dessa pesquisa chegaram em Santa Rosa, por vias aéreas (entre 2016 a 2018).

Quanto a trajetória de mobilidade interna dos Informantes da nacionalidade venezuelana, podemos observar dois processos distintos, embora se encontrem na finalidade de inserção laboral: *i*) o deslocamento até o RS realizado com o apoio de amigos, familiares ou de forma autônoma; *ii*) o deslocamento após a interiorização em outras cidades do Rio Grande do Sul. Cabe reiterar que os Informantes venezuelanos que participaram dessa pesquisa não se referem aos contemplados pela Estratégia de Interiorização em Santa Rosa em 2022.

Entre os oito Informantes venezuelanos, sete relataram ter passado pela Operação Acolhida em Roraima para regularização migratória e vacinação. Desses, seis buscaram abrigo e/ou alojamento e apenas um não relatou tempo de espera para acesso. É importante destacar esse tempo de espera antes da chegada em Santa Rosa, tendo em vista que essa situação levou a maioria dos Informantes a passar por situação de rua em Roraima. Segundo o Informante J1 (2022), a demanda para os abrigos era maior que a capacidade existente, levando as pessoas a buscarem outros locais: “*Muitos ficavam na rodoviária*” (INFORMANTE J1, 2022). Ainda que a Operação Acolhida já estivesse em pleno funcionamento, a família composta pelos Informantes J1 (47 anos), J2 (44 anos) e J3 (24 anos) ingressantes em momentos distintos em 2019, relataram que a situação “*no fue fácil*” em Boa Vista. Nas palavras do informante J1 (2022):

*Informante J1 (2022): (...) eu dormia na rua, eu passei trabalho, foi vários días, depois eu consegui abrigo.*

*Pesquisadora (2022): Quanto tempo você ficou em situação de rua?*

*Informante J1 (2022): 3 meses.*

*Pesquisadora (2022): E a alimentação?*

*Informante J1(2022): La iglesia, la iglesia después hicieron un comedor para los inmigrantes.*

Posterior a esse processo, alguns foram contemplados pela Estratégia de Interiorização com destino a Vacaria e Porto Alegre e os demais realizaram seu trajeto com apoio de familiares e um deles vendeu seu apartamento na Venezuela e realizou seu trajeto de forma autônoma, junto a sua família. Em relação a vinda para Santa Rosa, os Informantes relataram que a mesma empresa que tem empregado migrantes haitianos, sendo também a mesma que sinalizou o emprego na modalidade VES, informou vagas disponíveis ao Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instruções às Migrações - CIBAI Migrações<sup>139</sup> de Porto Alegre. Também conhecido como Missão Pompéia, o CIBAI Migrações divulgou para sua rede de contatos e para alguns, realizou a intermediação com os migrantes, conforme pode ser observado no excerto abaixo:

***Informante G1(2022):** En este mes y medio que tuvimos en Porto Alegre, mi hija me dijo que el CIBAI estaba buscando personas para trabajar en una empresa y llegamos hasta allá. Ahí preguntamos y nos dijeron que sí (+), que estaban precisando de los trabajadores para A. [empresa de Santa Rosa]. Bueno (+), buscamos la solicitud, los trámites y esperamos que nos llamaron y el 9 de diciembre salimos seleccionados para ir a Santa Rosa.*

Também demonstrado no relato abaixo:

***Informante I (2022):** (...) estuvimos buscando empleo, pero no encontramos, y salió esa oportunidad de venir aquí a trabajar. Recibí un mensaje de un amigo y yo mandé él currículum con todo y me llamaron por la tarde, yo contesté, hicieron una entrevista, (...) después de 15 días nos llamaron que ya tenían pasaje y fue que llegamos aquí ((veio com o Informante H)).*

É importante destacar que os relatos e os registros das notas de campo sobre o deslocamento dos migrantes haitianos e venezuelanos demonstram autonomia do processo migratório, pois a migração interna ocorre independente da atuação do Estado. Diante aos relatos dos migrantes que vieram à Santa Rosa, vimos a proeminência da intenção laboral para empregos divulgados na empresa multinacional – frigorífico, abate de suínos.

Assim como no início da migração haitiana, os Informantes venezuelanos estavam residindo em uma casa ofertada pela empresa. Esses dados, vão ao encontro dos argumentos teóricos de que o fenômeno migratório contemporâneo é resultado dos processos de interação entre as comunidades locais e a economia mundial, com forte influência da política migratória nacional e suas políticas correlatas, tais como a externa e econômica (DE HAAS; CASTLES,

---

<sup>139</sup> A página e informações sobre a CIBAI Migrações podem ser acessadas por este link: <https://cibaimigracoes.org/>.

MILLER, 2020). No entanto, os processos migratórios não se reduzem à dimensão do mercado de trabalho (SAYAD, 1998). Tendo em vista que:

A demanda de trabalho nas sociedades de destino é o principal motor da migração internacional; Embora os estados desempenhem um papel fundamental no início da migração, uma vez iniciados, os processos migratórios tendem a ganhar seu próprio impulso<sup>140</sup> (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020, p. 15).

Particularmente, nesse contexto de pesquisa, observamos pelos relatos dos Informantes e idas e vindas à campo, que inicialmente a reunificação familiar se mostra em grande medida, uma consequência da inserção laboral. Por sua vez, enquanto um elemento da dinâmica demográfica, a mobilidade tanto interna quanto a internacional possui forte relação com os processos econômicos (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020).

Um aspecto a ser pontuado sobre a trajetória de um dos Informantes venezuelanos, é sobre o procedimento para a regularização documental. Após a entrevista um deles solicitou ajuda para alterar a documentação, sua solicitação inicial era de reconhecimento de refúgio. Sua preocupação era de que seus documentos são diferentes dos demais venezuelanos que dividiam a residência. Ao questionarmos sobre como foi o processo de solicitação, ele nos relatou que a escolha ocorreu na fila de espera para o atendimento. Sem ter conhecimento ou mesmo, recebido informações das diferenças entre as possibilidades de regularização, assim solicitou o mesmo que a pessoa em sua frente, “refúgio”. Cabe destacar que esse fato não é uma constatação isolada, Jubilut e Silva (2020), pontuaram que as decisões no momento de chegada ao Brasil, podem ocorrer sem informações suficientes.

#### 4.3.1 O apoio não governamental

Ainda que tenha se passado nove anos, dos primeiros registros da migração haitiana para Santa Rosa (conforme exposto pelo Informante A) e quatro anos da pesquisa do IBGE (2019), a verificação dos planos locais das políticas públicas de saúde e assistência social, considerados importantes instrumentos de gestão, indicaram pouca visibilidade<sup>141</sup>, ou mesmo,

---

<sup>140</sup> Tradução nossa do original: “*Labor demand in destination societies is the main driver of international migration; While states play a key role in initiating migration, once set in motion, migration processes tend to gain their own momentum*”.

<sup>141</sup> Relembramos, que apenas no plano municipal da assistência social (2022-2025) consta uma ação direcionada à população migrante (SANTA ROSA-RS, 2021a).

a total invisibilidade<sup>142</sup> do público migrante. Dessa forma, consideramos que a inexistência da previsão de programas, projetos ou ações nos planos das políticas citadas, proporcionam à centralidade da atenção, pelo menos dos migrantes haitianos, na atuação da Igreja Evangélica Batista Filadélfia de Santa Rosa. Cabe pontuar que esse fato não é algo novo, ou mesmo isolado. Segundo Jubilut (2007), as instituições religiosas no Brasil são amplamente reconhecidas pelo atendimento prestado à migrantes e refugiados<sup>143</sup>, diante das dificuldades históricas de acesso aos direitos e necessidade de proteção. Por sua vez, também tomam um caráter de piedade as ações de atenção a migrantes (FASSIN, 2012).

Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (IPEA, 2022), a Igreja Evangélica Batista Filadélfia foi fundada em 1970 e possui natureza jurídica de Associação Privada, ou seja, não está integrada à estrutura estatal. Classificada<sup>144</sup>, como uma organização religiosa, atua na prestação de serviços “de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos” (IPEA, 2022, s.p.). A prestação desses serviços ocorre por meio do Núcleo Social da Igreja, o qual possui um Programa denominado “Mãos que Servem”, iniciado em meados de 2015. O Núcleo, tem como referência o Informante L (2021), responsável pela administração e a Informante K (2021)<sup>145</sup> vinculada ao atendimento dos participantes dos projetos e acompanhamento das atividades.

Segundo o Informante L (2021), a aproximação entre a instituição religiosa e os migrantes haitianos iniciou após um convite dos responsáveis pela igreja: “(...) *os fundadores da igreja aqui, convidou eles para vir [para frequentar a igreja] (+) e a partir dali, foi conversado com um deles, que hoje é o líder deles na igreja [na Igreja Filadélfia de Santa Rosa]*” (INFORMANTE L, 2021). Ao questionarmos sobre o quantitativo de pessoas da nacionalidade haitiana que participam dos cultos e se há outras instituições religiosas que proporcionam esse espaço, tivemos a seguinte resposta:

***Informante L (2021):** Na igreja hoje diminuiu um pouco (+) porque teve mais igrejas agora que abraçaram eles. (...) Então, eles têm outras igrejas que eles fazem culto, mas já chegou a 370 [participantes haitianos] nessa igreja aqui (...), hoje eu acredito está em torno de uns 240 [participantes] mais ou menos no culto deles ((há culto específico com o líder religioso haitiano e cultos em conjunto)).*

<sup>142</sup> Refere-se ao Plano Municipal de Saúde, 2022-2025 (FUMSSAR; 2021).

<sup>143</sup> Destacamos que essa relação teve projeção no período em que o Estado brasileiro manteve a limitação geográfica da Convenção 51. Em face das dificuldades de atuação da ACNUR, a agência da ONU passou a atuar de forma conjunta às instituições religiosas, organizações não governamentais e da sociedade civil (JUBILUT, 2007; BARBOSA, 2019).

<sup>144</sup> Refere-se à classificação da atividade econômica.

<sup>145</sup> A Informante K. também mediou o contato com os migrantes de nacionalidade haitiana.

Quanto ao início do atendimento de haitianos nos projetos do Núcleo e a forma de financiamento das atividades, foi nos relatado que: “(...) *iniciamos em 2015 com o projeto de apadrinhamento através de uma parceira, a Fundação da Suécia Ankarstiftelsen (...)*” (INFORMANTE L, 2021). Segundo os Informantes L e K (2021), a Fundação financia projetos específicos e os demais custos são cobertos por membros da igreja e parceiros locais.

Atualmente, o Programa “Mãos que Servem” desenvolve os seguintes projetos: *i)* Projeto Núcleo Musical Play<sup>146</sup>: oferta curso de teclado; *ii)* Projeto Saciar<sup>147</sup>: oferta alimentos não perecíveis às famílias cadastradas por meio de um sistema de pontuação, no qual os participantes escolhem os alimentos; *iii)* Projeto Loja Social<sup>148</sup>: oferta de roupas, calçados e cobertores; *iv)* Projeto 1ª Infância<sup>149</sup>: atua na distribuição de kit fraldas, leite e produtos de higiene para crianças de zero a três anos; *v)* Projeto Marie – Patinação Artística<sup>150</sup>: disponibiliza vagas para crianças em curso de patinação; *vi)* Projeto Alpha Ensino – Educação Inclusiva<sup>151</sup>: voltado ao apoio nas atividades escolares para crianças e adolescentes.

Embora as condições econômicas das famílias sejam consideradas, observamos que não há uma restrição de acesso por renda familiar, ou mesmo uma priorização por um público da igreja, por exemplo, ofertado apenas para haitianos. Considerando que os Informantes (2021) possuem conhecimento sobre a realidade socioeconômica dos participantes haitianos, questionamos se eles têm conhecimento de como está o acesso dos haitianos à política de assistência social do município. A resposta é observada no excerto abaixo:

***Informante L (2021):** (...) na verdade eles têm muita dificuldade, já foi tentado, foi feito, já foi levado eles para fazer o Cadastro [Cadastro Único], o Cadastro é bem difícil. Porque falta, geralmente faltam dados para preencher o Cadastro, porque falta informação e eles também não têm informação, porque eles não compreendem qual que é a informação.*

De fato, o idioma é considerado uma das principais barreiras para o acesso aos serviços públicos, assim como ao mercado de trabalho, aspecto que será abordado na subseção 4.3.2. Cabe destacar aqui, que paralelamente no âmbito da política de assistência social local, esse aspecto não é visto como uma barreira.

---

<sup>146</sup> Início em março de 2020.

<sup>147</sup> Início em agosto de 2020.

<sup>148</sup> Início em setembro de 2020.

<sup>149</sup> Início em setembro de 2020.

<sup>150</sup> Início em março de 2021.

<sup>151</sup> Início em maio de 2021.

Ainda no que tange as ações não governamentais, o Rotary Club Terra da Soja Santa Rosa/RS, foi citado devido um curso para migrantes<sup>152</sup> ofertado entre 2018 até o início de 2020<sup>153</sup>. O curso teve como objetivo proporcionar aos migrantes aulas de noção básica de português (escrita, leitura, conversação) e questões voltadas ao mercado de trabalho (ROTARY CLUB TERRA DA SOJA, 2020). Segundo informações de uma das responsáveis pelo curso, as atividades aconteceram com o apoio dos integrantes do Rotary e parcerias estabelecidas com diversos atores no decorrer do período. Cabe pontuar que o curso foi citado por todos os interlocutores migrantes da nacionalidade haitiana que participaram dessa dissertação. Entre seus relatos, destacamos o excerto abaixo:

*Informante B (2021): Tinha um lá no Fema ((instituição que cede sala de aula para o curso de português do Rotary)), estavam fazendo o curso, mas parou ((na pandemia)). E não tem, não tem pessoas que estão dando curso e tem que pensar que têm muitas pessoas com interesse para poder aprender, mas não tem! Essa é a maior dificuldade.*

Observa-se assim, que as ações elencadas demonstram grande importância na atenção às demandas da população migrante. Não desconsiderando o relevante papel desses atores, cabe pontuarmos que qualquer iniciativa fora da esfera governamental não configura uma política pública e frequentemente esbarram no aspecto da continuidade da oferta.

#### 4.3.2 Isso não é espanhol, não é inglês, como que eu vou conseguir falar isso?

O título desta subseção refere-se à fala da haitiana, Informante B (2022): “*Daí quando eu vim [chegou no Brasil em 2016], meu Deus do Céu! Aí, vi as pessoas a começar a falar português, eu imagino, isso não é espanhol, não é inglês, como que eu vou conseguir falar isso?*”. A Informante B (2022), chegou sozinha no Brasil em 2016 e o seu relato, refere-se às angústias e conquistas sobre o português. A preocupação quanto ao acesso ao idioma está presente em todas as entrevistas, conforme a afirmação: “*A primeira coisa que eu acho é a língua*” (INFORMANTE B, 2022). Ela aprendeu com relativa facilidade e passou a auxiliar as pessoas que precisam acessar os serviços públicos. Percebe-se na fala da Informante B (2022), que ela já se comunicava em espanhol e inglês, demonstrando possuir um alto capital linguístico. Aspecto que reflete seu acesso à educação privada no Haiti, até o período em que

---

<sup>152</sup> Vinculado ao projeto denominado Rotary Cidadão.

<sup>153</sup> O curso foi interrompido no início da pandemia e até o primeiro semestre de 2022, não foi retomado.

perdeu seu pai e as condições de vida da família se alteraram, fazendo com que necessitasse emigrar.

Segundo o IBGE (2019), a falta de acesso ao ensino do idioma além de afetar a comunicação na rotina, afeta diretamente o ingresso no mercado de trabalho e a autonomia, conforme observado nesse excerto: “*O que más necessitamos é aprender a falar! ¡A falar, se yo falo portugués me desenvuelvo bien! Lo que más quiero sería eso, después que aprendo eso me defiendo un poquito más*” (INFORMANTE F, 2022).

Outro aspecto a ser considerado é o acesso aos serviços públicos. O Sistema Único de Saúde (SUS), por ser universal, é uma política amplamente acessada. Em relação ao acesso, enquanto a Informante B (2022) não compreendia o português, buscava meios para acessá-lo, conforme seu relato abaixo:

**Informante B (2022):** *Quando eu cheguei aqui, eu passei minha tarjeta do SUS, daí cada vez que eu vou lá, é só levar o cartão do SUS e a gente faz tudo! Quando eu não entendia, eu tinha uma pessoa que me ajudava, daí (...), se eu ia amanhã, eu tinha que conversar com uma pessoa hoje pra saber se ia poder ir comigo, qualquer pessoa que soubesse falar pra ir comigo, para traduzir pra mim porque eu não sabia falar nada né!*

Entre os relatos mais marcantes da pesquisa quanto ao acesso à saúde, está o da Informante D (2022), traduzido pela Informante E (2022). Desde 2017 no Brasil, a Informante D (2022) não teve nenhuma oportunidade para participar em um curso de língua portuguesa, sua filha, atualmente com três anos, nasceu em Santa Rosa, portanto recebeu todo o acompanhamento pré-natal, no entanto, ocorreu da seguinte forma:

**Informante E (2022):** *Ela passou dificuldade, daí se o pessoal consegue ajudar ela né. Ela chegou no hospital e não conseguiu falar, daí ela colocou a mão na barriga, [e disse:] “dor!”. Daí se a pessoa conseguiu entender ou senão pede ajuda para alguém ir junto.*

**Pesquisadora (2022):** (...) *como foi o acompanhamento, as orientações que você ((pergunta dirigida a informante D)) recebia durante a gestação?*

**Informante E (2022):** *Ela ia sozinha, o marido estava trabalhando, daí só entrava e o nome dela estava no cadastro, daí passavam o atendimento para ela, não precisa nem falar!*

**Pesquisadora (2022):** *E as orientações que ela recebia?*

**Informante E (2022):** *Quando ela estava grávida, tipo assim (+), ela sempre ganhou ((recebia o atendimento e orientações)), ela vai hoje, depois de amanhã vai, daí ela conseguia entender alguma coisa né, porque vai repetindo a palavra, ela conseguia entender, mas depois ela ficou em casa e não conseguia entender mais nada. Quando você vai todo dia consegue aprender porque vai repetindo a mesma palavra.*

O excerto acima demonstra que a Informante D (2022) compreendia pouco ou quase nada das orientações que recebeu durante seu acompanhamento gestacional. Segundo o IBGE (2019), o atendimento multilíngue é um dos serviços menos utilizados como instrumento de gestão migratória no Brasil. Em Santa Rosa, ainda que não tenha sido encontrado registros formais de ações no âmbito da política de saúde municipal, em especial das gestantes, destacamos que no âmbito estadual houve a recente inclusão deste segmento populacional, migrantes, refugiados e apátridas, na Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde, por meio da Portaria nº 512 de 2020 (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

Quanto a existência de instrumentos de indução, a Portaria 635/2021 define os critérios de habilitação e a forma de distribuição do recurso financeiro do Programa Estadual de Incentivos para a Atenção Primária à Saúde, instituído pelo Decreto Estadual nº 56.061, 29 de agosto de 2021 (RIO GRANDE DO SUL, 2021d). Em contato por telefone em 2022, com a direção da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa, foi nos informado que há conhecimento sobre a política, no entanto, encontra-se em estudo para possível adesão. Ou seja, requer reconhecimento por parte do poder público municipal das singularidades da saúde migrante, em prol de um atendimento pautado no princípio de equidade.

#### 4.3.3 *Do que más necesitamos es “alugo”*

Encontrar uma moradia é um dos maiores desafios para os migrantes recém-chegados em Santa Rosa. Em geral, há concentração de migrantes haitianos residentes próximo a empresa multinacional, a maior empregadora. Como estão na cidade há mais tempo e têm dificuldade de encontrar imóveis para alugar, os migrantes haitianos organizam-se entre sua rede de apoio. Se alguém vai mudar de local, a residência é passada diretamente para outro haitiano que está em busca de moradia. Em média, os aluguéis perto da multinacional giram em torno de R\$ 500,00 a R\$ 700,00 e estão em uma boa localização<sup>154</sup> na cidade.

Não sendo possível avaliar as condições de habitabilidade nesta dissertação, apenas indicamos o que percebemos sem uma intenção de abordar quesitos técnicos da área. Muitos residentes locais viram na migração uma forma de aumentar suas rendas, assim diversas casas foram reestruturadas, novos espaços foram construídos, ou mesmo porões adaptados visando o aluguel. Dificilmente há contrato de locação, portanto não há segurança contra possíveis despejos ou aumento de aluguéis excessivos. Entre os haitianos, a igreja também auxilia com

---

<sup>154</sup> Próximo de escolas, hospital, Unidades Básicas de Atendimento e mercados.

móveis e alguns equipamentos quando necessário. Sobre esses aspectos, os Informantes da igreja nos relatam uma situação que acompanharam:

*Informante K (2021): O S. ele mora de aluguel, ele paga R\$ 500,00 de aluguel por uma peça, não sei a medida mas é super pequena.*

*Informante L (2021): 3x4.*

*Informante K (2021): É dois cômodos só, era só um quarto separado e daí a cozinha e o banheiro, então era comunitário. Ele tinha dois meses de aluguel atrasado e então a dona do local cortou o acesso ao banheiro (+), então ele tinha que acertar esses meses daí até a gente relatou para uns conhecidos nossos o caso. Eles se juntaram assim e pagaram o aluguel, para ele pode né! Tê esse acesso, com um nenê pequeno em casa, tinha acabado de nascer, dois meses o bebê.*

O excerto acima é um relato de um ato racista e criminoso que expôs uma família em uma situação de risco e humilhação. Sob em que condições estão os diversos imóveis alugados próximos a maior empresa empregadora, a existência de atos de cobrança vexatória e inclusive o aumento de rendimentos não tributados por parte dos locadores, de fato é uma incógnita. Por sua vez, é claro que o Estado vigilância não opera para todos.

Entre os migrantes venezuelanos recém-chegados, a moradia é uma das maiores preocupações, ressalta-se que, como a migração é recente, não há redes de apoio constituída. Após a moradia temporária oferecida pela empresa multinacional é preciso móveis, equipamentos para a casa, cobertas, roupas de cama e vestimentas para o frio. É importante ressaltarmos que o deslocamento é feito com pouca bagagem e há grande diferença de clima entre a Venezuela, ou mesmo a região Norte do país para com a região Sul.

Assim, encontrar uma moradia acessível é uma tarefa diária, o excerto que segue denota essa preocupação: *“Do que más necesitamos es “alugo”, sí, “alugo”. Pero porque ahora tenemos el trabajo. Sí, tenemos trabajo, pero aquí ya estamos 45 días y tenemos que salir y necesitamos eso” (INFORMANTE F, 2022)*. Ao questionarmos qual seria um valor médio para custear a moradia, nos relatam: *“Como para mí mes “alugue” económico que mantea la capacidad pelo poco que estamos ganando, cómo trescientos por mes” (INFORMANTE I, 2022)*.

#### 4.3.4 O emprego na indústria da carne: *somos un engranaje*

A relação da migração com o trabalho perpassa questões como a precarização estrutural do trabalho, pois tem efeitos nas relações de emprego, ou seja, no vínculo empregatício e nas características específicas dos setores em que estão inseridas. Nessa

dissertação não aprofundaremos essas dimensões, por sua vez, estabelecemos um diálogo com a literatura da área para discussão dos dados coletados.

No caso dos empregos formais que abordamos nesta subseção, por ter sido praticamente a totalidade de vínculos dos Informantes migrantes, participantes da pesquisa e da Interiorização na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada, o vínculo é com o Setor da Indústria da Transformação, frigorífico, abate de suínos, que se localiza na parte final da cadeia do agronegócio (MAMED, 2017; CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020; DEMÉTRIO, 2021).

Não desconsiderando os fatores histórico de desenvolvimento econômico do território (ZEN *et al.*, 2016), como apresentados na subseção 4.1, O Setor, desde que passou a atender o mercado internacional de carnes, com a crescente alta do dólar, acompanha as demais empresas da área com constantes demandas e movimentação de trabalhadores (DEMÉTRIO, 2021). Aspecto observado mesmo em situações de crises, conforme o excerto abaixo:

O setor com mais admissões de imigrantes em 2020 é o de frigoríficos que atuam com abate de suínos, atividade que admitiu 57% mais e demitiu 5,7% menos imigrantes no primeiro semestre de 2020 em comparação com 2019.

[...] Especificamente para os imigrantes com carteira assinada nesses setores, especialmente no final da cadeia produtiva do agronegócio (frigorífico – abates de suínos, abates de aves), os dados não parecem ser de um ano de crise sistêmica (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 31).

Os efeitos da globalização como, a expansão da economia mundial, o aumento da mobilidade populacional (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020), agregado a fatores estruturais de países e crises geopolíticas, têm impulsionado a migração na busca de inserção laboral em pequenas e médias cidades (MAMED, 2017; DEMÉTRIO, 2021) que se conectam com a globalização na escala urbana<sup>155</sup> (BRAND, 2008). A globalização em escala urbana em Santa Rosa, também pode ser vista pela interdependência econômica, com crescentes demandas de exportação de frigoríficos de suínos, conforme pode ser visto na Figura abaixo:

---

<sup>155</sup> Brand (2008), discute sobre a interdependência entre as escalas geográficas impulsionadas pela globalização, com base no termo “re-escalonamento”.

Figura 12 – Visão geral dos produtos exportados de Santa Rosa, jan/out, 2022



Fonte: Comex Stat, Santa Rosa/RS (COMEX STAT, 2022, s.p.).

Santa Rosa é o 24º município que mais exporta carnes da espécie suína no Rio Grande do Sul, dado referente ao período de janeiro a outubro de 2022 (COMEX STAT, 2022). Conforme informações da página do governo e exposta na Figura acima, 77% das exportações referem-se a carnes de animais da espécie suína, frescas, refrigeradas ou congeladas. Do cômputo total das exportações do município, a China tem a participação de 40%, a Argentina 10,9%, Gana 3,15%, Rússia 1,20%, entre outros (COMEX STAT, 2022). Sem a intenção de aprofundar os aspectos econômicos, ressaltamos que a Figura 12 elucida a forma como a força de trabalho de grande parte dos migrantes residentes em Santa Rosa se inserem na economia global.

Explanando as demandas do setor no município, tratamos das narrativas dos Informantes migrantes. Durante a pesquisa de campo tivemos longos diálogos com mulheres haitianas, o excerto a seguir retrata a função laboral de uma delas, a Informante D (2022) com a participação da Informante E (2022), como tradutora:

**Pesquisadora (2022):** *Qual é a tua função na empresa?*

**Informante D (2022):** *Trabalho com faca.*

**Informante E (2022):** *((complementa a resposta da informante D, devido a barreira do idioma)): Ela trabalha lá no abate, trabalha com faca.*

Os frigoríficos passaram por importantes inovações tecnológicas, no entanto essas inovações não se estenderam para todas as etapas de produção. Segundo Mamed e Lima

(2015), às atividades relacionadas a cortes continuam a ser realizadas de forma manual, aspecto observado na função da Informante D (2022).

No decorrer da entrevista dialogamos sobre como é as relações no trabalho, devido a barreira do idioma e se isso a deixa em situações desconfortáveis, segue o excerto abaixo:

**Informante E (2022):** ((traduzindo a fala da Informante D)) Ela disse que sim, no setor dela, onde está o líder dela (+), se tem algum serviço que é muito pesado, só mandam ela fazer, não mandam outra pessoa, tipo, o brasileiro fazer, só mandam ela fazer (...) o trabalho mais pesado sempre fica para nós [nós – as mulheres haitianas]. Mas a gente sempre fica calada né! Porque a gente precisa (+), mas é assim que funciona. É o serviço mais pesado (+), tipo, eu peso 84kg, tem brasileiro que pesa 85kg, 86kg (+), levantar uma caixa, um brasileiro não consegue levantar uma caixa e pedem para uma haitiana levantar, porque a haitiana é mais forte, consegue levantar [uma caixa], o trabalho mais pesado fica para nós haitianos [homens e mulheres].

**Pesquisadora (2022):** E se pedirem para um brasileiro? Eles falam não? Não vou fazer?

**Informante E (2022):** Sim, falam não vou fazer e aí fica assim, ele não vai.

**Pesquisadora (2022):** E se a [informante D] haitiana fala que não vai carregar a caixa, e aí?

**Informante E (2022):** O pior é que ela [informante D] não sabe falar português. (...) daí pegam mais pesado com a pessoa que não sabe falar nenhum pouquinho. Tem que explicar o porquê você não vai ir ((quando é solicitado algo no trabalho e a trabalhadora acredita que não consegue atender à solicitação)). Eu tenho que falar porque não vou: olha chefe, é porque está doendo o meu punho, está doendo o meu braço ((exemplificando com relatos de sintomas causados pelas atividades laborais)), e daí não tem como você falar. Mas se você falar: eu não vou! Você tem que explicar para o superior.

Para Mamed (2017), a inserção do trabalho precarizado de migrantes também é moldada pelo desconhecimento da língua. Além da emergência do emprego, esse fator do ponto de vista individual, os deixa em situações que impedem a resistência a situações de opressão. Considera-se ainda, fatores como gênero e raça com um entrelaçamento para inserções laborais suscetíveis a abusos e inseguranças (MAMED, 2017). Já a Informante E (2022), demonstra estar em situação de maior segurança nesse momento:

**Informante E (2022):** No frigorífico ((local onde está empregada)), eu fiquei muito bem agora. Antes eu trabalhava em um restaurante, mas não era de carteira assinada, aí eu saí e agora estou trabalhando lá [no frigorífico]. Eu estou muito feliz agora né!

**Pesquisadora (2022):** O que você faz lá no frigorífico? Como é o seu trabalho?

**Informante E (2022):** Eu trabalho com faca lá na desossa, a gente limpa a paleta das 5h40 da manhã até às 4 e meia da tarde, [esse] é o trabalho.

Porém, nos relata que tem sido difícil manter as remessas para auxiliar os familiares:

**Informante E (2022):** *A minha maior dificuldade é os filhos que ficaram lá né! A gente não consegue ajudar, tem que trabalhar e o que a gente ganha é muito pouco, tem que mandar o dinheiro todo mês, pagar o aluguel aqui, mandar o dinheiro lá, isso acho que é a maior dificuldade que a gente tem. Lá no Haiti (...), não é igual como aqui no Brasil, tudo o que a gente tem que fazer lá, tem que pagar, colégio, ninguém ajuda, tem que pagar! (...)*

**Informante E (2022):** *(...) Daí a gente recebe aqui e manda lá para pagar tudo isso [escola e saúde para os filhos].*

**Pesquisadora (2022):** *É em dólar o envio?*

**Informante E (2022):** *Sim, tem que cambiar o dinheiro em dólar para o pessoal conseguir receber em Gourde.*

Em relação ao salário dos Informantes migrantes vinculados à Indústria da Transformação, frigoríficos abate de suínos, os relatos não indicaram um valor preciso. Dessa forma, consultamos o Acordo Coletivo de Trabalho<sup>156</sup> do Sindicato dos Trabalhadores do qual os Informantes estão vinculados, o SINTRIASA (2021). De acordo com a cláusula terceira do documento, o salário normativo de ingresso a partir de 1 de junho de 2021 era de R\$ 1.214,36 mensais, para um prazo de noventa dias e após efetivação, R\$ 1.555,77 mensais, com reajuste de 9% (SINTRIASA, 2021). Desse modo vemos a dificuldade de mobilidade social, além das necessidades básicas e custos com aluguel mensal. Outro aspecto observado no relato das Informantes haitianas refere-se às dificuldades de inserção laboral em outros setores econômicos, segundo elas as vagas são praticamente inexistentes. Nesse caso, ao pensarmos na reunificação familiar de alguns homens interiorizados na modalidade VES, as mulheres tendem a enfrentar dificuldades ainda maiores que os homens.

Entre os trabalhadores venezuelanos, os relatos evidenciam a intensificação do trabalho e questões de saúde do trabalhador. Em um dos relatos também foi nos explicado a forma de contratação, conforme pode ser observado no excerto abaixo:

**Informante F (2022):** *El contrato trabajo allá es llaman a uno y le hace un contrato por un mes. Después todo depende como te portes, la experiencia, le gusta el trabajo, le hacen un contrato por dos meses más.*

**Pesquisadora (2022):** *E o salário?*

**Informante F (2022):** *R\$ 1.245,00 reais mensal.*

**Pesquisadora (2022):** *E o que você faz lá?*

**Informante F (2022):** *El trabajo es fuerte.*

**Informante F (2022):** *Como se fala, (+) pernil.*

**Pesquisadora (2022):** *Desossa?*

**Informante F (2022):** *Esa, deshuesado, esa mismo, es fuerte. Pernil, quitándole el cuero con la faca y deshuesado, es rápido y las manos se hinchan y se inflaman. Es nuestro único trabajo, gracias a Dios, pero es fuerte.*

---

<sup>156</sup> Vigência de 1º de junho de 2021 a 31 de maio de 2022 (SINTRIASA, 2021).

Segundo Mamed e Lima (2015), as atividades são executadas em pé, em ambientes com baixas temperaturas. Para Nogueira e Carvalho (2021, p. 200), ao pensarmos trabalho precário a reflexão está relacionada “[...] ao emprego que leva o trabalhador a uma condição de vida precária, uma condição de vida insegura econômica e socialmente, vulnerável à desocupação, ao adoecimento, à incapacidade física e à velhice”. Desse modo, a precariedade do trabalho no setor formal está relacionada a inseguranças.

Heck (2022), chama a atenção para a incidência dos agravos à saúde do trabalhador, devido às atividades que envolvem movimentos repetitivos e postura estática. Devido a esses agravos, o perfil de trabalhadores “recrutados” referem-se a: “[...] homem, jovens, saudável, solteiro, sem filhos e com algum tipo de experiência laboral” (MAMED; LIMA, 2015, p. 52). O Informante G2 (2022), atende a esse perfil, veio até Santa Rosa com seu pai, Informante G1 (2022), em busca de emprego e nos apresentam um relato sobre suas rotinas:

**Informante G2 (2022):** (...) aquí esa cantidad, y para lo que ganamos el sueldo y para las horas extras no es mucho, porque igual llegamos aquí cansado parecemos máquina, dormir, despertar y seguir, dormir, despertar y seguir eso agota el cuerpo. Imagínate hasta la propia máquina de allá se apagan de recalentamiento y nosotros que somos personas humanas algún momento avanzando todo y se va a querer no va nadie (...). Porque se para una se para todo, porque soy como, algo.

**Informante G1 (2022):** Una línea.

**Pesquisadora:** Uma linha de produção?

**Informante G1 (2022):** Sí, se para uno, dos, tres, se para todo.

**Informante G2 (2022):** E tiene que para todo porque sí no puede continuar las cosas así.

**Informante G1 (2022):** Porque somos un engranaje, eso es así. ¿Tiene que parar la máquina porque quien trabaja? ¡Nadie! Porque, cansancio, agotamiento, la gente ya, temprano, lunes, martes, pero ya juega ya casi no puede ya no puede porque falta personal. Y al personal no dura mucho, ahí en la empresa. no dura mucho, dura un mes, tres meses y se van, porque eso, hay muy poco personal, y el sueldo es muy poco, y trabajas ahora extras y no sirve, no sirve, no sirve.

Desse modo, concluímos esse capítulo indicando que a proeminência de migrantes em ocupações, majoritariamente vinculadas ao Setor da Indústria da Transformação, frigorífico, abate e fabricação de produtos de carne suína, demonstra a formação de “um nicho étnico”, ou seja, uma etno-estratificação ocupacional (WALDIGNER, 2005, *apud* DEMÉTRIO, 2021, p. 304). Entre as características dos empregos dos Informantes migrantes, destacamos: a intensificação, rotatividade, insalubridade, contratos temporários e baixos salários.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discorrermos sobre as metamorfoses do cenário migratório brasileiro impulsionado pela chegada de migrantes haitianos e venezuelanos entre 2010 a 2022, esta dissertação corrobora com a ideia apresentada por De Haas, Castles e Muller (2020), de que as políticas migratórias são uma forma de controle populacional, pois exercem influência na origem, no volume, na direção e na composição interna de migrantes. Distanciando-se da ideia de políticas públicas como problema – solução, a análise da política migratória revelou, antes de tudo, a visão entre o governo e seus governados.

Tendo como foco, o exame das respostas humanitárias elaboradas pelo Brasil, sem desconsiderar os mecanismos que condicionam os movimentos migratórios, buscou-se responder de que modo a implementação das respostas humanitárias do governo brasileiro, refletem nas condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa/RS entre 2021 e 2022. Por meio de um percurso metodológico qualitativo, interativo e multinível, observou-se a trajetória da política migratória brasileira a partir do Estatuto do Estrangeiro, instrumento regulatório oriundo do período ditatorial, fundamentado na doutrina de segurança nacional, com a visão do “imigrante” como ameaça à soberania, aos trabalhadores nacionais e do resguardo aos interesses nacionais, em especial os socioeconômicos.

Sendo a noção de mudança um aspecto relevante nos estudos de políticas públicas, a transição do ambiente político institucional em 1988 é um dos fatores que impulsionaram a alteração da relação entre o Estado brasileiro e os deslocamentos migratórios. Embora o novo ambiente tenha sido acompanhado por um fortalecimento do Conselho Nacional de Imigração e pela maior interação do Estado no plano internacional, a noção de segurança e o olhar para o “imigrante” a partir dos interesses nacionais, ainda que menos explícito, demonstra ter permanecido mesmo após a promulgação da nova Lei de Migração.

O fortalecimento do Conselho Nacional de Imigração se consolidou no mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e por meio desse espaço, foi possível formular respostas a distintas demandas migratórias, tornando-se um ator central na política migratória brasileira até meados de 2017. Paralelamente a esse processo, a inserção internacional do Estado brasileiro foi acompanhada pela adesão a tratados e instituições internacionais de proteção aos direitos humanos. Nesse período encontra-se a criação do Programa Nacional

dos Direitos Humanos em 1996, e a implementação do Estatuto dos Refugiados em 1997, juntamente à instituição do Comitê Nacional para os Refugiados.

Demonstrando forte interação entre pastas ministeriais, atuando por meio de Grupo de Trabalho, coordenado pela Casa Civil e Ministério das Relações Exteriores, amplas estratégias de inserção internacional foram delineadas no período presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Visando pleitear vaga no Conselho de Segurança da ONU, via Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento internacional e integração regional, o período é um marco na dinâmica de mobilidade populacional entre fronteiras e na atuação do governo em ações humanitárias militarizadas. Especialmente pela Resolução da ONU nº 1542/2004, da qual o Brasil assumiu o comando do componente militar da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, denominada - *Minustah*.

É nesse contexto que a política migratória brasileira se intersecta com os condicionantes da emigração haitiana. Cabe pontuarmos que tanto na migração haitiana como na venezuelana, não foi possível estabelecer uma separação dos objetivos da pesquisa relacionados a trajetória da política migratória e dos seus condicionantes de emigração. Como um processo à parte e ao mesmo tempo inter-relacionado à trajetória de mudanças da política migratória brasileira, há fatores específicos e de convergência entre ambos.

No caso do Estado haitiano, até a chegada no Brasil em 2010, é quase um século de ocupações, intervenções militares e, mais recente, as intervenções humanitárias militarizadas. Assim, vincular a emigração haitiana apenas aos fatores climáticos e geológicos é uma simplificação. Esses fatores demonstram a porosidade da soberania do Estado haitiano e um vasto campo para práticas humanitárias autorizadas pela ONU. Como resultado, há uma expansão da população haitiana, com vínculos aos países de intervenção, aspecto amplamente destacado nos estudos migratórios (SAYAD, 1998; MÁRMORA, 2004; DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020).

De forma distinta, o Estado venezuelano não é reconhecido em sua historicidade como um país de emigração. Por sua vez, sua história é marcada pela baixa diversificação do modelo econômico centrado na exploração do petróleo e a incapacidade do sistema *puntofijista* de melhorar as condições de vida da população. Com a ascensão de Hugo Chaves diversas políticas sociais foram implementadas, por sua vez, seu projeto diante dos Estados Unidos trouxe consequências geopolíticas. Sem desconsiderar a polarização política, as mudanças das regras do jogo democrático e a militarização do poder executivo, já integrando o governo de Nicolás Maduro, as sanções implementadas pelos Estados Unidos a partir de

2017 afetaram agressivamente a população venezuelana, inclusive elevando a mortalidade populacional (WEISBROT; SACHS, 2019; PEREIRA, 2020).

Entre os pontos de convergência entre o Haiti e a Venezuela, além de se concentrarem entre o maior corredor migratório do mundo (OIM, 2021a) com um alto impacto na mobilidade populacional entre as Américas, nos esclareceu que grandes deslocamentos não estão unicamente relacionados a fatores políticos internos dos Estados, ou mesmo ambientais. Fatores de intervenção externa operam em grande intensidade. Desse modo, ao discorrermos sobre esses dois grandes deslocamentos migratórios, também emergem ações que entrelaçam controle de fronteira e ações humanitárias, nesse contexto o Brasil não é um destino, é uma opção, que igualmente intervém na dinâmica populacional.

Além disso, o ingresso terrestre pelas fronteiras do Arco Norte do Brasil apresenta peculiaridades, como dificuldades de inserção laboral, baixas capacidades locais de atender rápidas mudanças populacionais, bem como os meios para deslocamento interno devido questões de infraestrutura desta região e alto custo do trajeto aos migrantes, os quais já sofreram severos impactos socioeconômicos.

Em relação às respostas humanitárias do governo brasileiro à migração haitiana e venezuelana e seu reflexo nas condições de vida em Santa Rosa/RS, ainda que exista distinções, em termos gerais, o governo brasileiro manteve a característica iniciada em 2010, com ações de emergência voltadas à população vulnerável. Embora as respostas iniciais tenham sido formuladas anterior à nova Lei de Migração, a instabilidade do contexto político-institucional durante a transição e a ascensão de uma elite política conservadora durante o governo do presidente interino Michel Temer, resultou em vetos da nova legislação. Outro aspecto refere-se à inexistência de regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, fatores que produziram efeitos na vida dos migrantes presentes no Estado brasileiro, os quais também se traduzem em medidas emergenciais que atualmente entrelaçam ação pública e sentimentos morais (FASSIN, 2012).

Não podemos deixar de considerar os avanços proporcionados pela nova Lei de Migração. Pelo relato dos Informantes migrantes, identificamos que o visto e a autorização de residência por acolhida humanitária, mesmo sendo um instrumento de controle, possibilitou a regularização de pessoas que estavam à parte dos critérios da Lei de Refúgio. Agregado ao princípio de não criminalização, a nova Lei permitiu a segurança para mobilidade interna. Por sua vez, o limbo regulamentar deixou lacunas, pois seus princípios e garantias não apresentam instrumentos de operacionalização. Além disso, a arquitetura institucional da política

migratória não apresenta espaços para a participação de migrantes nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de ação pública.

Como uma política à parte, a Operação Acolhida representa uma complexa estrutura de governança multinível, envolvendo diversas pastas ministeriais e interagências, na forma de um modelo guarda-chuva sob a égide da Casa Civil. Na qual as Forças Armadas atuam na prestação de assistência humanitária a migrantes venezuelanos, por meio da Força-Tarefa Logística Humanitária e Operação Controle na vigilância da fronteira e segurança. Estruturada nos eixos de Ordenamento de Fronteira, Acolhimento e Estratégia de Interiorização, a Operação Acolhida ampliou as ações de mobilidade assistida a partir de 2019 no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro. Representando assim, a descentralização da política de mobilidade prevista na Lei 13.698/2018, que dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária (BRASIL, 2018c).

Organizada por Subcomitês e sem a previsão em normativas vigentes da participação de migrantes em seus espaços decisórios, a Estratégia de Interiorização da Operação Acolhida se conecta a diversos municípios brasileiros por meio da política de assistência social. É nesta dimensão federativa que institucionalmente a política migratória recentemente se conectou com o município de Santa Rosa/RS. Deste modo, com dois objetivos empíricos, buscou-se primeiramente identificar os instrumentos de implementação da Estratégia de Interiorização de migrantes venezuelanos na modalidade Vaga de Emprego Sinalizada (VES). Por outro lado, buscou-se estabelecer um diálogo sobre as condições de vida dos migrantes, a partir das narrativas de haitianos e venezuelanos residentes no município.

Cabe pontuarmos que devido aos condicionantes que motivaram a emigração em ambas as nacionalidades, o ingresso ao território brasileiro é marcado pela emergência de inserção no mercado de trabalho. Ainda que a dimensão laboral não contemple todas as facetas da migração (DE HAAS; CASTLES; MILLER, 2020), a necessidade de autossustento, o envio de remessas para a família que permanece em outro país, ou mesmo, em outra região do Brasil, torna-se primordial. Dessa forma, há uma inter-relação entre a emergência de inserção no mercado de trabalho e as demandas do Setor da Indústria da Transformação, frigorífico, abate de suínos, que se encontra localizado na parte final da cadeia do agronegócio (CAVALCANTI, 2015; CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020; DEMÉTRIO, 2022). Aspecto indissociável aos processos de desenvolvimento econômico do COREDE Fronteira Noroeste, do qual Santa Rosa se insere e que há grande concentração de

suínos e permitiu o crescimento das indústrias de carne e exportação (ZEN *et al.*, 2016). Esse aspecto nos permitiu elucidar a forma como a força de trabalho de grande parte dos migrantes residentes em Santa Rosa se inserem na economia global.

Por meio da análise dos instrumentos de implementação da Estratégia de Interiorização na modalidade VES em Santa Rosa, com base na perspectiva sociológica dos instrumentos de ação pública foi possível identificar que há importantes fatores políticos e institucionais nesse processo. Citamos aqui, a interlocução federativa por meio de atores políticos para o compartilhamento de objetivos do governo federal, a capilaridade da política de assistência social, a centralidade do atendimento do público em situação de vulnerabilidade e historicidade dos instrumentos mobilizados para o acolhimento humanitário. Nesse quesito, como pontuado por Lascoumes e Simard (2011), nem sempre o que parece ser uma inovação governamental, de fato seja, aspecto que foi evidenciado pelo instrumento de cofinanciamento federal, a Portaria do MDS nº 90/2013, denominada de Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (BRASIL, 2013a), criado para o acolhimento de haitianos no Acre, na vigência do governo da presidente Dilma Rousseff.

Considerando a característica emergencial da política de Interiorização, as lacunas de regulamentação da política migratória e os objetivos da modalidade VES, de oferecer oportunidades para inserção socioeconômica com a devida proteção social aos venezuelanos, pontuamos que ainda não há uma efetividade na realidade empírica. Essa dissociação operacional reflete as próprias dificuldades de federalização da política, capacidades locais de atendimento e precariedades das relações de trabalho. Além da disparidade temporal da Interiorização de migrantes, da publicização da Portaria de liberação de recurso do cofinanciamento, há exigências de prazos em relação à execução do recurso – seis meses. Por outro lado, não há um fortalecimento da política de assistência social e nem ao mesmo, instruções para a incluir a participação local no Plano de atendimento.

Assim, o nome da modalidade dá o tom da política, onde a relação entre Estado e proteção militarizada são atravessadas pelo que Lascoumes e Le Galès (2012) denominam de: Novos instrumentos de política pública, baseados em acordos ou contratos, característicos da nova gestão pública. Deste modo, toda a esperança depositada na inserção laboral, esbarra em uma contratação provisória e segmentada por gênero. É nesse entrelaçamento que vai se delineando a relação entre o governo com seus governados. O Estado vigilância também opera pelos instrumentos que mobiliza, corpos altamente controlados com coletas de dados digitais, informações de saúde percorrem todos os instrumentos comunicacionais. Nos

processos empíricos, identificamos ainda que a implementação ocorre por meio de um instrumento de gestão: o Plano de ação para acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade.

Em relação às condições de vida de migrantes residentes em Santa Rosa, observamos que nas ações de apoio não governamental, o município repete a história das ações praticadas por igrejas de apoio a migrantes. Embora seja um importante ator de apoio e possa coexistir, ações não governamentais desvinculadas da esfera pública não se inserem no rol de serviços públicos. Em relação ao idioma, embora tenha sido abordado separadamente, é um aspecto relacional, pois perpassa todas as dimensões de vida dificultando o acesso aos serviços públicos e inserção no mercado de trabalho. No que tange a moradia é um aspecto definitivamente caro aos migrantes de ambas as nacionalidades. Não foi possível discorrermos de forma aprofundada sobre as condições de habitabilidade, por sua vez, nos deparamos com altos valores de aluguel e insegurança devido a inexistência de contratos. Quanto ao emprego, que daria uma nova dissertação, observamos que a proeminência de migrantes em ocupações em frigoríficos, abate de suínos, demonstra a existência de uma etno-estratificação ocupacional, na qual o Estado se insere como um parceiro recrutador. Entre as características dos empregos dos Informantes migrantes, destacamos: a intensificação, rotatividade, insalubridade, contratos temporários e baixos salários.

Após essa longa trajetória, ao retomarmos a pergunta de pesquisa: “de que modo a implementação das respostas humanitárias do governo brasileiro refletem nas condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa/RS entre 2021 e 2022?” Respondemos que, pelo visto e autorização de acolhida humanitária e pelo princípio de não criminalização, reflete na autonomia da mobilidade interna dos migrantes contemplados. Por outro lado, na resposta humanitária da Interiorização, Vaga de Emprego Sinalizada, por meio da análise dos seus instrumentos, reflete em práticas emergenciais e provisórias, contribuindo assim para a (re) produção das desigualdades.

Por fim, cabe apontar caminhos para pesquisas futuras. No que tange a implementação da Estratégia de Interiorização, estudos de casos comparativos têm potencial para aprofundar as análises considerando nessas, as diferenças de arranjos de implementação e capacidades estatais. No âmbito das políticas setoriais, em especial nos municípios em que há alta empregabilidade de migrantes, emerge a necessidade de aprofundar pesquisas sobre a saúde do trabalhador, bem como o papel do SINE na inserção laboral. Indica-se também, um recorte específico da análise do instrumento financeiro relacionado à Portaria do MDS nº 90/2013,

que dispõe sobre os parâmetros e procedimentos para cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Malcom. **Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World**. Polity Press, Malden, USA, 1996. *E-book*. ISBN 978-0-7456-6560-3.
- AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Refugiados**. ACNUR Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil- Atlas BR**. Atlas de Desenvolvimento Humano, 2020. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- BARBOSA, Carolina Bonança. **Refugiados e o Trabalho em Território Brasileiro: uma análise das barreiras físicas à empregabilidade e à efetivação dos direitos trabalhistas**. 1º ed. Jundiaí, SP, Pacto Editorial, 2019.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. Brasil-Venezuela: Evolução das Relações Bilaterais e Implicações a Crise Venezuelana para a Inserção Regional Brasileira (1999-2021). **Texto para Discussão 2761**, Ipea, Rio de Janeiro, abril de 2022. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39188&Itemid=466](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39188&Itemid=466). Acesso em: 17 jun. 2022.
- BAUER, W. Martin; GASKELL, George (org.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução: Pedrinho Guareschi. –13 ed. Petrópolis, RJ Vozes, 2015.
- BRAND, Peter Charles. A globalização liberal e a escala urbana. **Perspectivas Latino-Americanas**, v. 10, nº 1, maio, 2008. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/189>. Acesso em: 1 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, 22 ago. 1980. Revogada pela Lei nº 13.445, de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). 3 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei do Refúgio nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 22 jul. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto de 21 de junho de 2006**. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 21 jun. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864impresao.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho de Assistência Social, Diário Oficial da União, p. 82, Seção 1, nov. 2009a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 23 dez. 2009b. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 6 jul. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2012a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Ministério do Trabalho e Emprego, Conselho Nacional de Imigração, Diário Oficial da União, p. 59, Seção 1, 2012b. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>. Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013**. Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção

em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Gabinete da Ministra, Diário Oficial da União, p. 64, Seção 1, set. 2013a. Disponível em: <https://igualdade.rs.gov.br/upload/arquivos/202007/21114037-portaria-90-2013-09-03-09-2013-mds-90.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e emergências**. Ministério da Cidadania, Brasília, 2013b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Perguntas\\_repostas\\_Situacao\\_Calamidade.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Perguntas_repostas_Situacao_Calamidade.pdf). Acesso em: 1 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.445 de 24 de maio de 2017**. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 24 maio 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.455 de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 20 nov. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 15 fev. 2018a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Convertida na Lei nº 13.684, de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 fev. 2018b. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm). Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 21 jun. 2018c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº9.860, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional empreendida pelo Brasil. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 25 jun. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9860.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9860.htm). Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). **Decreto nº 9.873 de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, Edição: 123, Seção: 1, Página 12, Publicado em: 28 jun. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9.873-de-27-de-junho-de-2019-179414970>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). **Portaria Interministerial nº 9, de 8 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria. Diário Oficial da União. Edição: 196, Seção: 1, Página 54, Publicado em: 09, out. 2019c. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_9.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_9.pdf). Acesso em: 3 fev. 2022

BRASIL. Ministério da Defesa. **Emprego do Exército Brasileiro na Operação Acolhida – Enfoque na organização e no funcionamento das estruturas montadas para atender os imigrantes (compêndio)**. Exército Brasileiro, 2019d. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4929>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cooperação Humanitária**. Agência Brasileira de Cooperação, 21 jul. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/abc/assuntos/cooperacao-humanitaria/cooperacao-humanitaria>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria Interministerial nº 19, de 23 de março de 2021**. Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. Diário Oficial da União, Edição: 57, Seção: 1, Página 118, Publicado em: 25, mar. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mj-sp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria Interministerial nº 24, de 3 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão. Diário Oficial da União, Edição: 170, Seção: 1, Página 14, Publicado em: 08, set. 2021c. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-343300675>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 29 dez. 2021d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm#art9](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm#art9). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 29, de 25 de Abril de 2022**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e a autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção ou situação de desastre ambiental na República do Haiti.

Diário Oficial da União. Edição: 77, Seção:1, p. 52, publicado em: 26 abril 2022a. Disponível em:  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/04/2022&jornal=515&pagina=52>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria MC Nº 770, de 29 de Abril de 2022**. Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais para a oferta de ações socioassistenciais nos estados e municípios a que se refere, em decorrência do recebimento de migrantes e refugiados oriundos de fluxo migratório, interiorizados diretamente ou por demanda espontânea. Diário Oficial da União. Edição: 81, Seção:1, p. 14, publicado em: 2 maio 2022b. Disponível em:  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-770-de-29-de-abril-de-2022-396522517>. Acesso em 17 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). **Decreto nº 11.103 de 24 de junho de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2022c. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11103.htm#art10.0](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11103.htm#art10.0). Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 30, de 25 de Agosto de 2022**. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia. Diário Oficial da União, Edição: 165, Seção:1, p. 205, publicado em: 30 ago. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/lei-de-migracao/PORTARIAINTERMINISTERIALMJSP.MREN30DE25DEAGOSTODE2022.pdf>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Departamento de Migrações**. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Assuntos, Migrações, 2022e. Disponível em:  
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Painel de Interiorização: Brasil, Rio Grande do Sul - Santa Rosa**. Ministério de Desenvolvimento Social, Operação Acolhida, setembro, 2022f. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Relatório Semestral Julho a dezembro 2021**. Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE, Casa Civil, atualizado em 16 ago. 2022g. Disponível em:  
<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/relatorio-2o-semester-2021-final-1.pdf/view>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Acolhida**. Brasil, Ministério da Defesa, Ações Humanitárias, set. 2022h Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida>. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Resolução CFAE/SE/CC nº 2, de 26 de julho de 2022**. Dispõe sobre o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de vulnerabilidade, o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes e a Secretaria Executiva e institui a Assessoria de Comunicação e a Assessoria de Gestão da Informação, no âmbito do Comitê Federal de Assistência Emergencial. Casa Civil, Comitê Federal de Assistência Emergencial, Brasília, 26 jul. 2022i. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/07/2022&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=126>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14. 289, de 3 de janeiro de 2022**. Torna obrigatória a preservação do sigilo sobre a condição de pessoa que vive com infecção pelos vírus da imunodeficiência humana (HIV) e das hepatites crônicas (HBV e HCV) e de pessoa com hanseníase e com tuberculose, nos casos que estabelece; e altera a Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. Presidência da República, Secretaria -Geral, Brasília, 3 jan. 2022j. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14289.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14289.htm). Acesso em: 26 set. 2022.

CAVALCANTI, Leonardo. Novos Fluxos Migratórios para o Mercado de Trabalho Brasileiro. Desafios para Políticas Públicas. **Revista da ANPEGE**, [S.l.], v. 11, n. 16, p. 21-35, jun. 2015. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/35911](https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/35911). Acesso em: 8 out. 2021.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 11–34, 2020. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/35907/28631](https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/35907/28631). Acesso em: 16 ago. 2021.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, IPEA, nº 26, abr. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9820>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CHAVES, João. A resposta ao movimento migratório venezuelano pela Operação Acolhida no Brasil: impasse entre humanitarismo e políticas de trabalho decente. In: PORTES, Francis Virginio (org.). **Informalidade e proteção dos trabalhadores imigrantes: navegando pelo humanitarismo, securitização e dignidade**. 1ª ed Outras Expressões, São Paulo, 2022a, p. 25-36. Disponível em: [https://sinaitsp.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Livro\\_Informalidade-e-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Trabalhadores-Imigrantes\\_completo.pdf#page=13](https://sinaitsp.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Livro_Informalidade-e-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Trabalhadores-Imigrantes_completo.pdf#page=13). Acesso em: 20 jun. 2022.

CHAVES, João. Por onde anda o CNIg, o Conselho Nacional de Imigração? **MigraMundo**, 13 jun. 2022b. Disponível em: <https://migramundo.com/por-onde-anda-o-cnig-o-conselho-nacional-de-imigracao/>. Acesso em: 24 ago. 2022.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS NO BRASIL E MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL (COMIGRAR). **Texto Base – COMIGRAR, 1º Conferência Nacional**

sobre **Migrações e Refúgio**. Secretaria Nacional de Justiça, São Paulo, maio 2014.

Disponível em:

[http://participa.br/articles/public/0006/4009/Texto\\_base\\_1a\\_COMIGRAR\\_Janeiro\\_2014\\_\\_1\\_.pdf](http://participa.br/articles/public/0006/4009/Texto_base_1a_COMIGRAR_Janeiro_2014__1_.pdf). Acesso em: 2 mar. 2022.

COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). Haiti: **Earthquakes – Jan. 2010**. Reliefweb, 2014. Disponível em: <https://reliefweb.int/disaster/eq-2010-000009-hti>. Acesso em: 4 maio 2022.

COMEX STAT. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Comex Stat: Santa Rosa - RS**. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2022. Disponível em: <Comex Stat - ComexVis (mdic.gov.br)>. Acesso em 8 out. 2022.

COREDE FRONTEIRA NOROESTE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste 2015-2030**. Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Noroeste, Ijuí: Ed. Unijuí, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/317348192\\_Plano\\_Estrategico\\_de\\_Developiment\\_o\\_da\\_Regiao\\_Fronteira\\_Noroeste\\_2015-2030\\_Plano\\_Estrategico\\_de\\_Developimento\\_Regiao\\_Fronteira\\_Noroeste\\_Conselho\\_Regional\\_de\\_Developimento\\_Fronteira\\_Noroeste\\_Rio\\_G](https://www.researchgate.net/publication/317348192_Plano_Estrategico_de_Developiment_o_da_Regiao_Fronteira_Noroeste_2015-2030_Plano_Estrategico_de_Developimento_Regiao_Fronteira_Noroeste_Conselho_Regional_de_Developimento_Fronteira_Noroeste_Rio_G). Acesso em: 8 Jan. 2022.

DATAPEDIA. **Datapedia em Santa Rosa**. Datapedia, 2015. Disponível em: <https://datapedia.info/cidade/5296/rs/santa-rosa#piramide>. Acesso em: 18 jan. 2022.

DE HAAS, Hein; CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. 6Th Edition, Bloomsbury Academic, London, 2020. *E-book*. ISBN 978-1-35031-173-2.

DEBANDI, Natalia *et al.* **Diagnóstico regional sobre migración haitiana**. Instituto de Políticas Públicas em direitos Humanos – IPPDH, MERCOSUL, 2017. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/diagnostico-regional-sobre-migracao-haitiana/?lang=pt-br>. Acesso em: 6 abr. 2022.

DEMÉTRIO, Natália Belmonte. Migração internacional nos frigoríficos do Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* (org.). **Populações Vulneráveis**. Unicamp e Ministério Público do Trabalho. Campinas, SP, 2021, p.292-307. Acesso em: 17 abr. 2022.

DIAS, Gustavo. Mobilidade migratória: uma leitura crítica para além de metáforas hidráulicas. **REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Dossiê: Enfoques e perspectivas sobre mobilidade humana, v. 27, n. 57, set. Dez., 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/LSD8kNmDSrmyWFrrQjfqDTG/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2022.

FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason: a mora history of the present**. Translated by Rachel Gomme, University of California Press, London, 2012.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 145–161, 2017. Disponível em: <https://rebepe.emnuvens.com.br/revista/article/view/1055>. Acesso em: 9 fev. 2022.

FGV DAPP. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas.** Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas – Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29097?show=full>. Acesso em: 3 maio. 2022.

FONSECA Francisco; SANDIM Tatiana Lemos. Vulnerabilidades sócio/institucionais: em busca de um conceito amplo e complexo. *In*: SPINK, Peter; BURGOS, Fernando; ALVES, Mário Aquino (org.). **Vulnerabilidade(s) e Ação Pública: concepções, casos e desafios.** São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022, p. 55-73. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31670>. Acesso em: 8 set. 2022.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA ROSA/RS (FUMSSAR). **Plano Municipal de Saúde de Santa Rosa 2022 -2025.** Prefeitura Municipal de Santa Rosa/RS, 2021. [62] p.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA ROSA/RS (FUMSSAR). **Núcleo de Ensino e Pesquisa.** Prefeitura Municipal de Santa Rosa/RS, 2022. Disponível em: [https://www.fumssar.com.br/?page\\_id=218](https://www.fumssar.com.br/?page_id=218). Acesso em: 15 maio 2022.

GRUPO BANCO MUNDIAL. Entendiendo la pobreza: Países y economías – Haiti. **Grupo Banco Mundial**, 2022. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/pais/haiti?view=chart>. Acesso em: 8 jun. 2022.

HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos.** Tradução de Escola Nacional de Administração Pública - Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>. ISBN: 978-65-87791-17-3. Acesso em: 8 ago. 2022.

HANDERSON, Joseph. A historicidade da (e)migração internacional haitiana. O Brasil como novo espaço migratório. **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 7–26, 2017. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/5866/33382](https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/5866/33382). Acesso em: 5 abr. 2022.

HECK, Fernando Mendonça. LER/DORT: velha conhecida nos frigoríficos. *In*: RUIZ, Roberto Carlos *et al.* (org.). **As pandemias dos frigoríficos.** 1ª ed. – Porto Alegre, Gráfica Odisséia, 2022. Disponível em: [https://rel-uita.org/pdfs/20220427\\_As\\_pandemias\\_dos\\_frigori%CC%81ficos.pdf](https://rel-uita.org/pdfs/20220427_As_pandemias_dos_frigori%CC%81ficos.pdf). Acesso em: 7 set. 2022.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance.** Fourth Edition, SAGE Publications, Singapore, 2022. *E-book*. ISBN 978-1-5297-2486-8.

HOOD, Christopher C.; MARGETTS, Helen Z. **The Tools of Government in the Digital Age**. Palgrave Macmillan, New York, 2007. *E-book*. ISBN 978-1-137-06154-6. DOI 10.1007/978-1-137-06154-6.

HOWLETT, Michael. **The Policy Design Primer. Choosing the right tools for the job**. New York, NY, Routledge, 2019. *E-book* (Series: Routledge textbooks in policy studies). ISBN 9780429401046.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). MUNIC: Santa Rosa, RS. **IBGE, MUNIC, Instrumento de Gestão Migratória, 2018**. IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-rosa/pesquisa/1/91963?ano=2018>. Acesso em: 3 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades. Rio Grande do Sul Santa Rosa: Panorama População**. IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-rosa/panorama>. Acesso em: 21 jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Atlas da Vulnerabilidade Social (IVS) nos Municípios Brasileiros e Regiões Metropolitanas brasileiras. **Ipea**, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>. Acesso em: 18 mar. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas. **Ipea**, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao\\_Venezuela\\_Roraima.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao_Venezuela_Roraima.pdf). Acesso em: 16 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). MAPAOSC: Igreja Evangélica Batista Filadélfia. **Ipea**, Mapa das Organizações da Sociedade Civil, 2022. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/detalhar/730268#projetos>. Acesso em: 12 abr. 2022.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). Produto Interno Bruto (PIB): Santa Rosa 2019. **IEDE**, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <https://iede.rs.gov.br/portal/apps/op dashboard/index.html#/20f4a3818dbf49bb8ee7511ded77fb32>. Acesso em: 03 maio 2022.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). Localização de Santa Rosa no Estado do Rio Grande do Sul. **IEDE**, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: <https://iede.rs.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=9281ea56855448adb150cc41f4d4f420>. Acesso em: 03 maio 2022.

JACCOUD, Luciana de Barros. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, cap. 1. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10211/1/InstrumCoordenRelaIntergovernmentais.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, W. Martin. Entrevista Narrativa. *In*: BAUER, W. Martin; GASKELL, George (org.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução: Pedrinho Guareschi. –13 ed. Petrópolis, RJ Vozes, 2015, p. 90 - 113.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados**. São Paulo: Editora Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Não Intervenção e Legitimidade Internacional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Os Conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* (org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2019, p. 847-887.

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration review - FMR**, n. 65, nov. 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva>. Acesso em: 21 ago. 2022.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L. Dossier Public policy seen through the prism of its instruments. **Revue française de science politique**, v. 61, n. 1, p. 5-103, 2011. Disponível em: [https://www.cairn-int.info/article-E\\_RFSP\\_611\\_0005--public-policy-seen-through-the-prism-of.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_RFSP_611_0005--public-policy-seen-through-the-prism-of.htm). Acesso em: 3 ago. 2022.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista. Pós Ciências Sociais, RePOCS**, v.9, n.18, jul/dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 8 dez. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 65, n. 4, p. p. 463-492, 2014. DOI: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso em: 4 jun. 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília, Enap, 2019, p. 11-38. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em 12 maio 2022.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Da fala para a escrita: atividades de retextualização**. São Paulo: Cortez, 2003

MAMED, Letícia Helena; LIMA, Eurenice Oliveira. Trabalho, precarização e migração: recrutamento de haitianos na Amazônia acreana pela agroindústria brasileira. **Novos**

**Cadernos NAEA**, v. 18, n. 1, p. 33-64, jan-jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2079>. Acesso em: 16 ago. 2022.

MAMED, Letícia Helena. Trabalho, migração e gênero: a trajetória da mulher haitiana na indústria da carne brasileira. **Temáticas**, Campinas, SP, v. 25, nº 49, 2017, p. 139-176. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11132>. Acesso em: 2 jun. 2022

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. **Arena, Centre for European Studies**, nº 11, March, 2005. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/5014560\\_Elaborating\\_the\\_New\\_Institutionalism](https://www.researchgate.net/publication/5014560_Elaborating_the_New_Institutionalism). Acesso em: 19 jun. 2022.

MÁRMORA, Lelio. **Las Políticas de Migraciones Internacionales**. 1ª ed., 1ª reimp. – Buenos Aires: Paidós, 2004.

MÁRMORA, Lelio. Políticas de Imigração e Emigração. *In*: CAVALCANTI, Leonardo; *et al.*, (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 561 - 564.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FARIAS, Igor Henrique Sabino; BELARMINO, Ana Gabriela. Foreign Policy versus Migration Legislation: The case of Brazil (1979-2017). **Brazilian Political Science Review**, v. 16, nº 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200010004>. Acesso em: 7 ago. 2022.

MEUNIER, Isabel. O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v.4, n. 3, 2019, p. 241-270. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/47493>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. MDS, Brasília, maio de 2016. Disponível em: <https://portalidea.com.br/cursos/3cf6ae34659623aea4ff00b6a2c77f33.pdf>. Acesso em: 28 Agosto 2022.

MOURA, Rosa; CARDOSO, Nelson Ari. Mobilidade Transfronteiriça: entre o diverso e o efêmero. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (org.). **Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, ITPD, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9213>. Acesso em: 18 fev. 2022.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; CARVALHO, Sandro Sacchet de. Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos. IPEA, **Texto para Discussão 2707**, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10948>. Acesso em: 30 maio 2022.

OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPJKFSRj9mrVxCt/?lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2022.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu R. de. Fontes de dados sobre migrações internacionais e refúgio no Brasil. *In*: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu.; SILVA, Bianca Guimarães. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2021, pp. 24-52. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 12 jan. 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022**. MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLLIDOU (ed.), OIM, Ginebra, 2021a. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>. Acesso em: 2 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Deslocamento voluntário de refugiados e migrantes: diretrizes e procedimentos** Operação Acolhida, Ministério da Cidadania, 2ª Ed., 2021b. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/GUIA-DE-INTERIORIZA%C3%87%C3%83O-ed2.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NEWS (ONU NEWS). **Deslocamento global atinge novo recorde de 100 milhões de pessoas**. Organização das Nações Unidas, ONU NEWS. 16 jun. 2022. Disponível em: [https://news.un.org/pt/story/2022/06/1792642?utm\\_source=ONU+News+-+Newsletter&utm\\_campaign=b894d9074c-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2022\\_06\\_17\\_12\\_19&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_98793f891c-b894d9074c-107926849](https://news.un.org/pt/story/2022/06/1792642?utm_source=ONU+News+-+Newsletter&utm_campaign=b894d9074c-EMAIL_CAMPAIGN_2022_06_17_12_19&utm_medium=email&utm_term=0_98793f891c-b894d9074c-107926849). Acesso em 17 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Meios de vida e integração Roraima**. OIM Brasil, Boletim Quadrimestral, 1º Semestre, 2022. 3 p. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Boletim%20GT%20Trabalho\\_2022.1.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/Boletim%20GT%20Trabalho_2022.1.pdf). Acesso em: 8 out. 2022.

PEREIRA, Fabrícia da Hora. **O alcance dos imigrantes venezuelanos às Políticas Sociais no Brasil após a nova lei da migração: Um olhar a partir da realidade de Roraima**. 2020. 330 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39811>. Acesso em: 3 jun. 2022.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Avila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Ipea, **Texto para Discussão**, n. 1940, Brasília, 2014.

PIRES, Roberto. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, v. 26, p. 67-80, 2016.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. IPEA, **BAPI**, nº 29, junho, 2021. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/214043\\_BAPI\\_29\\_Artigo\\_5.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/214043_BAPI_29_Artigo_5.pdf). Acesso em: 01 fev. 2022.

PIMENTA, Rodrigo Masteguin. **Instrumentos de Políticas Públicas: um estudo da Câmara Regional do Alto Tietê do CONSEMA-SP**. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-21082017-111340/pt-br.php>. Acesso em: 23 ago. 2022.

PINTO, Joseane M. Schuck. **Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações: desafio global na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PIVETTA, Luciane B. D. **Immigration Law and Policy in Brazil. Assessing a presumable shift from the perspective of immigrants as threats towards subjects of rights**. Dialética Editora, Epub: Cumbuca Studio, 2020.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES NATIONS UNIES (PNUD). **Étude sur les insécurités humaines liées aux catastrophes naturelles dans 5 Départements (Sud, Grand’Anse, Nord, Nord’Est et Nord-Ouest) de la République d’Haiti**. Mai, 2019. Disponível em: <https://www.undp.org/fr/haiti/publications/%C3%A9tude-sur-les-ins%C3%A9curit%C3%A9s-humaines-li%C3%A9es-aux-catastrophes-naturelles-dans-5-d%C3%A9partements-sud-grand%E2%80%99anse-nord-nord%E2%80%99est-et-nord>. Acesso em: 16 maio 2022.

RAMOS, Érika Pires; DONDA, Eliza Odila Conceição S.; SILVA, Rodrigo Cardoso. Ação Humanitária. In: CAVALCANTI, Leonardo, *et al.* (org.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 31-37.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. **Portaria SES nº 512 de 29 de julho de 2020**. Aprova a Política Estadual de Equidade em Saúde (POPES), 2020a. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202007/31153736-512.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2020**. Departamento de Políticas Agrícolas e Desenvolvimento Rural, 2020b. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/26185534-radiografia-da-agropecuaria-gaucha-2020-1.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Secretaria de Planejamento Governança e Gestão – SPGG, Departamento de Planejamento Governamental - 6ª Ed. - Porto Alegre, 2021a. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/edicao>. Acesso em: 25 jan. 2022

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. **Boletim informativo: Saúde da população migrante internacional residente no Rio Grande do Sul**. Organização Internacional para as Migrações (OIM), Universidade de Caxias do Sul – UCS, Rio Grande do Sul, out. 2021b. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202110/19142256-boletim-informativo-saude-da-populacao-de-migrantes-no-rs.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Radiografia da Agropecuária Gaúcha 2021**. Departamento de Políticas Agrícolas e Desenvolvimento Rural, 2021c. Disponível em:

<https://www.agricultura.rs.gov.br/radiografia-da-agropecuaria-gaucha>. Acesso em: 28 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde. **Portaria SES nº 635 de 31 de agosto de 2021**. Define os critérios de habilitação e a forma de distribuição do recurso financeiro do Programa Estadual de Incentivos para a Atenção Primária à Saúde (PIAPS), instituído pelo Decreto Estadual nº 56.061, de 29 de agosto de 2021d. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202109/01101341-635.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2022.

ROSA, Ivandro. Carlos; GAVÍRIA MEJÍA, Margarita. Rosa; PÉRICO, Eduardo. Políticas públicas e redes de apoio aos migrantes haitianos, em pequeno município do Rio Grande do Sul, Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 141, p. 285-302, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/McNtYckmFxbSKy876pj7Wkv/?lang=pt>. Acesso em: 29 mar. 2022.

ROTARY CLUB TERRA DA SOJA. **Projeto: Rotary Cidadão**. Rotary Club Terra da Soja Santa Rosa/RS, 2020.

R4V. **Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP) 2022**. Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela, 2022a. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/rmrp-2022-plano-regional-e-capitulo-brasil>. Acesso em: 17 jun. 2022.

R4V. **Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región América Latina y el Caribe**. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, ago., 2022b. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022>. Acesso em: 17 jun. 2022.

SANTA ROSA/RS. **Lei Nº 5.406, de 28 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política pública de Assistência Social no âmbito do Município Santa Rosa e dá outras providências. Santa Rosa, RS: Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-rosa/lei-ordinaria/2017/540/5406/lei-ordinaria-n-5406-2017-dispoe-sobre-a-politica-publica-de-assistencia-social-no-mbito-do-municipio-santa-rosa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 9 jun. 2022.

SANTA ROSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2022 -2025**. Prefeitura Municipal de Santa Rosa/RS, nov. 2021a. Disponível em: <https://cmas.santarosa.rs.gov.br/index.php/2021/12/22/plano-municipal-de-assistencia-social-2022-2025/>. Acesso em: 4 abr. 2022.

SANTA ROSA. **Notícias: Ministra Damares em Santa Rosa**. Santa Rosa, RS: Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 17 nov. 2021b. Disponível em: [https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias\\_ver.php?id=7619](https://www.santarosa.rs.gov.br/noticias_ver.php?id=7619). Acesso em: 16 jul. 2022.

SANTA ROSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata Nº 007/2022**. Santa Rosa, RS: Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 15 jun. 2022a. Disponível em: <https://cmas.santarosa.rs.gov.br/index.php/2022/06/15/ata-no-007-2022/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

SANTA ROSA. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Plano de ação para acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório por crise humanitária**. Santa Rosa, RS: Prefeitura Municipal de Santa Rosa 15 jun. 2022b [11] p.

SANTA ROSA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução Nº 019/2022**. Santa Rosa, RS: Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 02 jun. 2022c.

SASAKI, Elisa Massae; ASSIS, Gláucia de Oliveira. Teorias das migrações internacionais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais - Abep, Sessão 3 – A migração internacional no final do século, **Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, p. 1-19, 2000. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/issue/view/32/showToc>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 01 p. 21-42.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; LIMA, João Brígido Bezerra; CAMPOS; Rodrigo Pires. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.3, p. 35-45, Julho, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4712>. Acesso em: 19 maio 2022.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; LIMA, João Brígido Bezerra; SOMAIO, Alan. Assistência Humanitária Internacional: uma análise da experiência brasileira recente (2007-2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 4, p. 53-59, Out./Dez. 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4705>. Acesso em: 19 maio 2022.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1998.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. **Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias**, v. 1, p. 01-20, 2008. Disponível em: [http://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth\\_giralda.\\_imigrantes\\_estrangerios\\_a\\_trajet%C3%B3ria\\_de\\_uma\\_categoria\\_inc%C3%B4moda\\_no\\_campo\\_pol%C3%ADtico.pdf](http://www.imigracaohistorica.info/uploads/1/3/0/0/130078887/seyferth_giralda._imigrantes_estrangerios_a_trajet%C3%B3ria_de_uma_categoria_inc%C3%B4moda_no_campo_pol%C3%ADtico.pdf). Acesso em: 8 jan. 2022.

SICILIANO, Andre Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-03022014-173058/pt-br.php>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SILVEIRA, Henrique Martins da. Limitações Intrínsecas: **Respostas humanitárias oficiais e o acolhimento a imigrantes e refugiados não-cisheterossexuais no Norte do Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina,

Centro Sócio Econômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/218300?show=full>. Acesso em: 5 out. 2022.

SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO DE SANTO ÂNGELO E REGIÃO (SINTRIASA). **Acordo coletivo de trabalho: ata da Assembleia Geral Extraordinária da campanha salarial 2021/2022**. Ministério do Trabalho e Emprego, 2021. Disponível em: [http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/imagemAnexo/MR043397\\_20212021\\_08\\_09T14\\_53\\_13.pdf](http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/imagemAnexo/MR043397_20212021_08_09T14_53_13.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

SIMÕES, Gustavo Frota; SILVA, Leonardo Cavalcanti; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. À guisa de introdução: Imigração venezuelana no Brasil. In: SIMÕES, Gustavo Frota (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. – Curitiba: CRV, 2017, p. 9-12. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil\\_Sociodemografico\\_e\\_laboral\\_venezuelanos\\_Brasil.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/Perfil_Sociodemografico_e_laboral_venezuelanos_Brasil.pdf). Acesso em: 12 maio. 2022.

SOARES, Alessandra Guimarães; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A interface entre os Regimes Internacionais e a formação da agenda doméstica: análise da formulação do Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil. In: SANTANA, Carlos; IGLECIAS, Wagner (orgs.) **Estado, Burocracia e Controle Democrático**. Alameda Editorial, 2014.

SPINK, Peter; BURGOS, Fernando; ALVES, Mário Aquino. Introdução: a atualidade do debate sobre vulnerabilidade nas ciências sociais aplicadas. In: SPINK, Peter; BURGOS, Fernando; ALVES, Mário Aquino (org.). **Vulnerabilidade(s) e Ação Pública: concepções, casos e desafios**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022, p. 6-16. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31670>. Acesso em: 8 set. 2022.

SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 329-348. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9323>. Acesso em: 1 ago. 2022.

SPRANDEL, Marcia Anita. Lei de Migração: avanços em um contexto de atraso. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza, *et al.* (orgs.). **A antropologia e a esfera pública no Brasil: Perspectivas e Prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário**. Associação Brasileira de Antropologia, 2018. Disponível em: <https://www.ineac.uff.br/index.php/publicacoes/livros/item/337-a-antropologia-e-a-esfera-publica-no-brasil-perspectivas-e-prospectivas-sobre-a-associação-brasileira-de-antropologia-no-seu-60-aniversario>. Acesso em: 18 jul. 2022.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Tradução: ROCHA, Luciane de Oliveira. 2ª edição. – Porto Alegre: Artmed, 2008.

TÉLÉMAQUE, Jenny. **Imigração haitiana na mídia brasileira: entre fatos e representações**. Monografia (graduação em Comunicação Social) – Universidade Federal do

Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, 2012. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/1259>. Acesso em: 27 maio 2022.

TONHATI, Tânia; OLIVEIRA, Márcio; CAVALCANTI, Leonardo. The role of sociology in the interpretation of migration to Brazil and its national impact in the postwar period. *In*: DAMILAKOU, Maria; PAPADOPOULOS, Yannis, G. P. (ed.). **Migration and Development in Southern Europe and South America**. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2022. Disponível em: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/53157>. Acesso em: 3 maio 2022.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a Crise Haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília, FUNAG, 2007. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil\\_e\\_a\\_Crise\\_Hatiana\\_O.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil_e_a_Crise_Hatiana_O.pdf). Acesso em: 9 ago. 2022.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos Avançados**, Volume: 19, Número: 55, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Mw5r8NkmHmf5gMwGQfgwg3S/?lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2022.

XAVIER DA SILVA, João Guilherme C. M. L. G.; MACEDO, Fernando Vicente A. B. **Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil**. Global Delivery Initiative (GDI), 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3287>. Acesso em: 2 jan. 2022.

WEISBROT, Mark; SACHS, Jeffrey. Sanções Econômicas como Punição Coletiva: O Caso da Venezuela. **Center for Economic and Policy Research**, 2019. Disponível em: <https://cepr.net/report/sancoes-economicas-como-punicao-coletiva-o-caso-da-venezuela/>. Acesso em: 3 jun. 2022.

WORLD BANK. **Venezuela, RB**. The World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/venezuela-rb>. Acesso em: 3 jun. 2022.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim** [recurso eletrônico]. Tradução: Daniel Bueno; Revisão Técnica: Dirceu da Silva. – Porto Alegre: Penso, 2016.

ZEN, Sérgio *et al.* Suinocultura de Santa Rosa (RS) se intensifica e alcança escala industrial. **Ativos Suinocultura**, 4<sup>a</sup> ed. ano 2, jan. 2016. Disponível em: [https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/ativos-suinocultura-n4\\_0.39382100%201514916996.pdf](https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/ativos-suinocultura-n4_0.39382100%201514916996.pdf). Acesso em: 13 fev. 2022.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - Instrumento de Pesquisa

## ROTEIRO DE ENTREVISTA MIGRANTES

Pesquisadora: Richelli Daiana Pinheiro

Orientador: Professor Doutor Davide Carbonai

<b>Trajetória</b>
1. Você pode falar um pouco sobre a sua trajetória? (situação no país de nascimento; motivações migratórias, ingresso no Brasil);
2. Como foi sua trajetória até o município de Santa Rosa/RS? Houve apoio de familiares, governo, instituições não governamentais ou empresas? Como foi esse processo?
<b>Experiências em Santa Rosa</b>
3. Como foi o acolhimento ofertado por Santa Rosa? (abordar contexto de chegada, rede de apoio);
4. Durante esse período em Santa Rosa, você (ou familiar) participou de alguma formação/capacitação? Pode relatar sobre quem ofertou, o que você aprendeu e como isso contribuiu em sua vida?
5. Poderias me contar um pouco sobre como está sua vida (família – caso resida com familiares) em Santa Rosa?
6. Em relação ao trabalho, você exerce ou exerceu atividade remunerada? Pode fazer um relato sobre essa experiência? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Como era ou é o trabalho;</li> <li>- A remuneração atende as necessidades básicas (indivíduo ou familiar);</li> <li>- Se participa de atividades sindicais;</li> </ul>
7. Quanto aos serviços públicos disponíveis no município de Santa Rosa, quais você ou sua família buscaram atendimento? Pode relatar como foi o acesso (se teve dificuldades com documentação/língua, foi resolutivo)?
8. Na sua percepção, como estão as condições de vida das pessoas (i)migrantes aqui em Santa Rosa?

## APÊNDICE B - Instrumento de Pesquisa

### ROTEIRO DE ENTREVISTA BUROCRACIA MÉDIO ESCALÃO – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Pesquisadora: Richelli Daiana Pinheiro

Orientador: Professor Doutor Davide Carbonai

<b>Roteiro</b>
1. O Rio Grande do Sul é o terceiro estado da Região Sul que mais recebeu migrantes ao longo da década de 2010, bem como se destacou nos últimos 4 anos, com um crescente número de interiorização conduzida pela Operação Acolhida. Nesse contexto, o município de Santa Rosa tem recebido migrantes, em grande medida pelo direcionamento às vagas no mercado de trabalho vinculado ao Setor de Transformação - Frigorífico, Abate de Suínos. Tendo em vista a não regulamentação da Política Migratória Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, prevista no art. 120 da Lei 13. 445 de 2017, a qual tem como objetivo “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” (BRASIL, 2017), as questões relacionadas ao atendimento da população têm sido focalizadas e em grande parte, remetidas aos governos estaduais e municipais. Em relação à atuação da Política de Assistência Social, como os diferentes níveis de governo e os órgãos envolvidos na temática migratória têm articulado com a esfera municipal sobre as demandas da população migrante?
2. Na sua compreensão, de que forma a Política de Assistência Social está inserida na Política Migratória brasileira?
3. Qual leitura você faz sobre a situação social dos migrantes em Santa Rosa e por quê?
4. Em relação ao processo de contratação de Setor de Transformação – Frigorífico, há alguma forma de articulação com a Gestão da Política de Assistência para um serviço de abordagem social? Qual o seu conhecimento sobre esse processo e as demandas sociais advindas dele?
5. De acordo com as diretrizes e prioridades elencadas no Plano Municipal de Assistência Social 2022 a 2025, destacamos a seguinte: Promover de forma igualitária e justa, o acesso da população aos serviços, programas, projetos e benefícios da área de Assistência Social coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Social. De que forma esta prioridade será operacionalizada considerando o público migrante com diferentes idiomas e desconhecimento da Política? Tem um documento traduzido? Existe alguma adaptação que possibilitasse a compreensão?
6. Durante esse período de Gestão, foram realizadas ações voltadas ao público migrante? Como você avalia esse processo? Em relação ao quadro de profissionais da Política de Assistência Social tem participado de formações sobre a temática?
7. Segundo a literatura, pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade requerem uma abordagem transversal e intersetorial, como essas questões têm sido tratadas nas diferentes políticas do município?
8. Quanto à participação social do público migrante na Política de Assistência Social, como ela tem ocorrido?

## APÊNDICE C – TÈM KONSANTMAN ENFÒME



Tit: Politik migrasyon brezilyen: entèseksyon ant repons imanité ak esfè subnational

Yo te envite w patisipe nan yon rechèch ki gen objektif se egzamine pwosesis pou enplemante repons imanité gouvènman brezilyen an fòmile, ki gen rapò ak kondisyon lavi migran ayisyen ak venezuelyen ki abite nan minisipalite Santa Rosa/RS ant 2021 ak 2022. Rechèch sa a te pote soti nan Richelli Daiana Pinheiro, elèv Mèt pwofesyonèl nan Règleman Piblik nan Inivèsite Federal Pampa - UNIPAMPA, anba konsèy pwofesè Dr. Davide Carbonai.

Si w aksepte envitasyon an, patisipasyon w nan rechèch la pral vle w di: bay chèchè a yon entèvyou kote w ap diskite sou wout ou nan minisipalite Santa Rosa/RS, kondisyon lavi w, demann ak difikilte w genyen pou w jwenn aksè nan règleman piblik lokal yo.

Risk oswa malèz ki posib soti nan patisipe nan rechèch la se: pale sou kondisyon lavi, kesyon ak difikilte pou jwenn aksè nan sèvis piblik lokal yo. Anplis de sa, dire a nan entèvyou a se apeprè 60 minit epi yo pral anrejistre, ak kesyon sa yo ka lakòz malèz nan entèvyou a. Nan gade nan sikonstans sa yo, li gen entansyon konplètman respekte libète nan entèvyou a kontinye, oswa ou kanpe, nan entèvyou a pale oswa u pa pale, sou yon sijè sèten.

Benefis ki ka rive soti nan patisipasyon ou yo se: kontribisyon an ak enfòmasyon sou demand prensipal yo nan popilasyon imigran ak refijye yo ak difikilte yo nan ò jwenn aksè nan règleman piblik lokal yo. Pèmèt règleman politik yo ak pwofesyonèl nan zòn ki gen rapò yo dwe okouran de demand yo ak difikilte yo te fè fas a pa popilasyon imigran ak refijye yo, konsa bay sibvansyon nan amelyorasyon nan sèvis piblik lokal yo.

Patisipasyon ou nan rechèch la se totalman volontèman, se sa ki, li pa obligarite. Si ou deside pa patisipe, oswa bay konsantman ou patisipe epi retire konsantman ou, pa pral gen okenn mal nan swen ou resevwa nan enstitisyon piblik lokal yo. Pa gen okenn plan ki pou peman nan patisipasyon ou nan sondaj la epi ou pa pral gen okenn pri ki gen rapò ak pwosedi yo ki enplike.

Done yo kolekte pandan rechèch la ap toujou trete konfidansyèlman. Rezilta yo pral prezante ansanm, san yo pa fé idantifikasyon an nan patisipan yo, se sa ki, non yo pa pral parèt nan piblikasyon rezilta.

Si ou gen kesyon, ou ka kontakte chèchè a responsab: Richelli Daiana Pinheiro, pa telefòn: (xx xxxxxxxx) ak konseye li, Pwofesè Dr Davide Carbonai, pa telefòn: (xx xxxxxxxx).

Tèm sa a siyen nan de fason, youn pou patisipan an ak yon sèl pou chèchè yo.

---

Non patisipan sondaj la

---

Siyati

---

Non chèchè a ki te aplike tèm nan

---

Siyati

Santa Rosa, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

## APÊNDICE D – TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO



Título: La política migratoria brasileña: la intersección entre las respuestas humanitarias y el ámbito subnacional

Le invitamos a participar de una investigación que tiene por objetivo examinar el proceso de implementación de las respuestas humanitarias por el gobierno brasileño, relacionándolas con las condiciones de vida de los migrantes haitianos y venezolanos que viven en el municipio de Santa rosa/RS entre 2021 y 2022.

Esta investigación se lleva a cabo por Richelli Daiana Pinheiro, estudiante del curso de Maestría Profesional en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Pampa – UNIPAMPA, bajo la dirección del Profesor Doctor Davide Carbonai.

En caso de que acepte participar de la investigación, eso implicará: conceder una encuesta a la investigadora, la cual tratará acerca de su trayectoria hasta llegar a Santa Rosa, sus condiciones de vida, demandas y dificultades de acceso a las políticas públicas locales.

Los posibles riesgos o malestares provenientes de su participación en la investigación son: hablar de sus condiciones de vida, necesidades y dificultades de acceso a los servicios públicos locales. Además, la encuesta se extenderá por aproximadamente 60 minutos y será grabada, lo que podrá causarle alguna molestia. Dadas esas circunstancias, se pretende respetar plenamente su libertad de seguir o no con la encuesta bien como hablar o no acerca de cualquiera de los temas tratados.

Los posibles beneficios resultantes de su participación en la investigación son: contribuir con informaciones de las principales demandas de la población de migrantes y refugiados y sus dificultades de acceso a las políticas públicas locales. Eso posibilitará que los encargados de establecer políticas públicas y los profesionales de áreas relacionadas tengan conocimiento de las necesidades y dificultades que enfrenta la población de migrantes y refugiados. Asimismo, proporcionará subsidios al mejoramiento de los servicios públicos ofrecidos.

Su participación en la investigación tiene carácter voluntario, es decir, no obligatorio. En el caso de que no quiera hacer parte de la investigación o aún, si decida desistir de participar y retirar su consentimiento, no habrá ningún perjuicio o daño a la atención que recibe o vendrá a recibir de las instituciones públicas locales. Además, no habrá ninguna forma de pago por su participación en la encuesta, bien como no incurrirá en costo con respecto a los procedimientos involucrados.

Los datos recogidos a lo largo de esa investigación serán tratados de manera confidencial. Los resultados obtenidos se presentarán conjuntamente sin identificación de los participantes, es decir, su nombre no será expuesto y tampoco aparecerá en la publicación de los resultados.

En caso de que tenga alguna pregunta o duda, podrá comunicarse con la investigadora responsable: Richelli Daiana Pinheiro, por el teléfono (xx xxxxxxxx) y su director, profesor doctor Davide Carbonai, por el número (xx xxxxxxxx).

Este término se firma en dos copias, una destinada al participante y la otra a los investigadores.

\_\_\_\_\_  
Nombre del (de la) participante de la investigación

\_\_\_\_\_  
Firma

\_\_\_\_\_  
Nombre de la investigadora responsable

\_\_\_\_\_  
Firma

Santa Rosa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

## APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



programa de pós-graduação  
em políticas públicas

Mestrado Profissional  
Universidade Federal do Pampa - campus São Borja

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado participante,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa **Política Migratória Brasileira: a intersecção entre as respostas humanitárias e a esfera subnacional**, desenvolvida por Richelli Daiana Pinheiro, discente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, sob orientação do Professor Dr. Davide Carbonai.

Esta pesquisa busca examinar o processo de implementação das respostas humanitárias do governo brasileiro, relacionando-as com as condições de vida de migrantes haitianos e venezuelanos residentes no município de Santa Rosa/RS entre 2021 e 2022. O convite a sua participação se deve a atuação com migrantes em Santa Rosa, sendo essa participação relacionada a ações governamentais ou não governamentais.

Saliento que sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionam constrangimento de qualquer natureza, ou mesmo, retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizada de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação ou desistir da mesma.

Quanto aos aspectos de confidencialidade e privacidade destaco que serão tomadas as seguintes medidas e/ou procedimentos para assegurar a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas:

1ª - Apenas a pesquisadora do projeto e o orientador, que se comprometeram com o dever de sigilo e confidencialidade terão acesso a seus dados e não farão uso destas informações para outras finalidades que não seja para fins científicos;

2º - Os dados que possam identificá-la serão utilizados conforme sua autorização pois, tratando-se de uma função pública, existe risco de identificação.

3º - Ao final da pesquisa, todo material será mantido permanentemente em um banco de dados de pesquisa, com acesso restrito, sob a responsabilidade da pesquisadora e orientador para utilização em pesquisas futuras.

Em relação aos procedimentos da pesquisa informo que sua participação consistirá em uma entrevista semiestruturada sobre a ação/função, desenvolvida pela pesquisadora. Salientando que, a entrevista somente será gravada se houver autorização dos entrevistados. O tempo de duração da entrevista será de aproximadamente 50 minutos, por meio presencial, mantendo as medidas de segurança devido a pandemia COVID-19.

Informo que, a qualquer momento, durante a pesquisa ou posteriormente, você poderá solicitar à pesquisadora informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo. Ademais, não há despesas pessoais e/ou compensação financeira para o participante em qualquer fase do estudo.

Como benefício indireto relacionado à sua colaboração nesta pesquisa é o de contribuir para que as autoridades locais possam identificar as ações existentes/realizadas no município direcionadas ao público migrante e dar subsídios para a melhoria da execução dos serviços públicos.

Este termo é redigido em duas vias, sendo uma para o participante e outra para a pesquisadora, sendo necessários que todas as páginas sejam rubricadas pelos participantes da pesquisa e pela pesquisadora responsável, com exceção da disponibilização no formato online.

***Contato com a pesquisadora responsável:***

(xx) xxxxxxxx

[richellipinheiro.aluno@unipampa.edu.br](mailto:richellipinheiro.aluno@unipampa.edu.br)

**Orientador:**

Davide Carbonai

[davide.carbonai@gmail.com](mailto:davide.carbonai@gmail.com)

Santa Rosa, xx de março de 2022.

---

Richelli Daiana Pinheiro

Informo que compreendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa intitulada **Política Migratória Brasileira: a intersecção entre as respostas humanitárias e a esfera subnacional** e concordo em participar.

	Autorizo a gravação da entrevista e a identificação da instituição;
	Autorizo a gravação da entrevista, mas não autorizo a identificação da instituição;
	Não autorizo a gravação da entrevista e a identificação da instituição;

---

(Assinatura da participante da pesquisa)