

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

**ANDRESSA DAS NEVES TEIXEIRA**

**O FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA E A PRODUÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES HAITIANOS NO RIO GRANDE DO  
SUL**

**Porto Alegre**

**2014**

ANDRESSA DAS NEVES TEIXEIRA

O FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA E A PRODUÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES HAITIANOS NO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharela em  
Políticas Públicas da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2014

Dedico este trabalho à Maria Cristina por sempre ter  
celebrado minhas conquistas como se fossem suas.  
Saudades.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à professora Luciana Leite Lima pela orientação atenciosa, pelo incentivo e pelo entusiasmo demonstrado no decorrer desta construção.

Aos colegas, professores e demais servidores da UFRGS por nestes cinco anos terem contribuído para a minha formação acadêmica e pessoal.

Aos membros e colegas do GAIRE. Um prazer compartilhar as manhãs de terça-feira com vocês.

Aos meus colegas e às Supervisoras do Setor de Atendimento, do Setor de Sociologia e do Ofício DHTC da DPU/RS: conviver com vocês nestes seis meses foi uma verdadeira preparação para minha vida profissional. Obrigada pelo companheirismo, pelos momentos de descontração e pelas trocas de conhecimento.

Aos meus amigos queridos da UFRGS, da vida, do mundo, “gracias” pelas orientações acadêmicas e sentimentais. Em especial ao trio Gabriela Blanco, Aliane Orsatto e Daniela Lesina, pela paciência “plus” que tiveram comigo neste período. Saber que posso contar com todos vocês me enche de felicidade!

Por fim, agradeço à minha família, especialmente às minhas tias, meus padrinhos, meus primos e afilhados, meus pais e meu irmão. Obrigada pelo apoio, por compreenderem meus “sumiços acadêmicos” e os estresses causados pelos momentos de crise que antecediam os prazos. Tias, obrigada por serem também minhas mães. Dinda e Dindo, obrigada pelos mimos. Primos e afilhados, obrigada pela diversão. Mãe, obrigada por sempre ter um abraço apertado e uma palavra de conforto. Pai, obrigada por sempre demonstrar orgulho e admiração, incentivando-nos a lutar por tudo que desejamos. Irmão, obrigada por simplesmente ser meu melhor amigo. Vocês são exemplos nos quais me inspiro diariamente, amo vocês.

*“Uno siente primero que el trabajo intelectual consiste en hacer complejo lo simple, y después uno descubre que el trabajo intelectual consiste en hacer simple lo complejo. Y un caso de simplificación no es una tarea de embobamiento, no se trata de simplificar para rebajar de nivel intelectual, ni para negar la complejidad de la vida y de la literatura como expresión de la vida. Por el contrario, se trata de lograr un lenguaje que sea capaz de transmitir electricidad de vida suprimiendo todo lo que no sea digno de existencia.”*

[Eduardo Galeano]

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema o fluxo migratório haitiano ao Brasil, mais especificamente ao Rio Grande do Sul. Pretende-se aqui analisar o papel do Fórum de Mobilidade Humana (FPMH/RS) na formulação e implementação de políticas públicas destinadas a migrantes haitianos no Rio Grande do Sul, tendo como hipótese que a articulação dos atores neste espaço promove uma política pública destinada a imigrantes haitianos. O Fórum, criado em 2012, tem como objetivos fomentar e ampliar a rede de acolhimento, atendimento, integração sociocultural, assessoria, informação e de produção de conhecimento sobre a questão migratória. Para atingir os objetivos propostos desta produção, foi realizado um estudo qualitativo utilizando dados primários e dados secundários. Os dados primários foram coletados a partir das atas de reuniões do FPMH/RS, da observação participante de dois encontros e de quatro entrevistas semiestruturadas com atores do Fórum. Já os dados secundários foram obtidos na Legislação Brasileira (mais especificamente na Lei Federal 9474/97); na literatura relacionada às redes de políticas públicas, ao ciclo de políticas públicas e ao fluxo migratório haitiano artigos, teses, monografias e documentos oficiais. A partir disso, constatou-se que esta organização age em dois sentidos: produz uma política pública voltada para a assistência do migrante e atua na construção de um problema social, no encaminhamento de demandas para o Estado e exerce pressão para que sejam atendidas.

**Palavras-chave:** políticas públicas; redes de políticas; migração haitiana; Fórum Permanente de Mobilidade Humana.

## ABSTRACT

The background of this monograph is the migration flow of Haitians to Brazil, specifically to Rio Grande do Sul and its intention is to analyze the role of Human Mobility Forum (Fórum de Mobilidade Humana – FPMH/RS) on the formulation and implementation of public policies in Rio Grande do Sul designated to Haitians migrants. This Forum, created in 2012, aims fomenting and expanding the network of refuge, management, social and cultural integration, advice, information and knowledge production on migration matter. To reach the proposed objectives in this production, a qualitative study using primary data, as well as secondary data has been conducted. The primary data was collected from the FPMH/RS meeting minutes, participant observation of two meetings and four semi-structured interviews with Forum actors. The secondary data were obtained in the Brazilian Law (specifically Lei Federal 9474/97); in the literature related to policy networks, to policy cycles and to the Haitian migration flow to Brazil (official documents, articles, theses and monographs). Henceforth, it has been found that this institution takes action in two ways: it produces a public policy towards migrant assistance and operates in the construction of social problems, by referring demands opposite to the government and by exerting pression in order to answer those demands.

**Keywords:** public policy; policy network; Haitian migration; Fórum Permanente de Mobilidade Humana.

## LISTA DE SIGLAS

**ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
**ACP** – Ação Civil Pública  
**ADCE** – Associação de Dirigentes Cristãos de Empresa  
**ASAV** – Associação Antônio Vieira  
**CASC** – Centro de Acompanhamento da Sociedade Civil  
**CIBAI-Migrações** – Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações  
**CNBB** – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
**CNIg** – Conselho Nacional de Imigração  
**COMIG** – Centro de Orientação ao Migrante  
**COMIGRAR** – Conferência sobre Migrações e Refúgio  
**CONARE** – Comitê Nacional para os Refugiados  
**CSVM** – Cátedra Sérgio Vieira de Mello  
**DPU** – Defensoria Pública da União  
**FPMH/RS** – Fórum Permanente de Mobilidade Humana  
**GAIRE** – Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados  
**IDHESCA** – Instituto de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais  
**MPF** – Ministério Público Federal  
**MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego  
**NACi** – Núcleo de Antropologia e Cidadania  
**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil  
**ONG** – Organização não governamental  
**OIM** – Organização Internacional para as Migrações  
**SAPIDE** – Secretaria Adjunta dos Povos Indígenas e Direitos Específicos  
**SJDH** – Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos  
**SMDH** – Secretaria Municipal de Direitos Humanos  
**SSP** – Secretaria de Segurança Pública  
**UFRGS** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
**UNIR** – Universidade Federal de Rondônia  
**UNISINOS** – Universidade do Vale dos Sinos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE DA FORMULAÇÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	12
2 REFÚGIO: UMA BREVE DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO E SUAS LIMITAÇÕES.....	15
3 O FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA .....	19
3.1. ATORES DO FÓRUM .....	20
3.2. AS AÇÕES DO FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA E SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
3.2.1. Ações desenvolvidas pelo Fórum.....	25
3.2.2. Influência do Fórum na formulação de políticas públicas.....	26
3.2.3. Influência do Fórum na implementação de políticas públicas .....	29
3.3. ANÁLISE DAS AÇÕES DO FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	37
REFERÊNCIAS.....	39
APÊNDICE .....	43

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como temática o fluxo migratório haitiano ao Brasil, mais especificamente ao Rio Grande do Sul. Procura-se aqui analisar o papel do Fórum Permanente de Mobilidade Humana (FPMH/RS) na formulação e implementação de políticas públicas destinadas a imigrantes haitianos no estado, argumentando que a articulação dos atores desta organização gera uma política pública direcionada aos haitianos.

O fluxo que iniciou em 2010 após o terremoto em Porto Príncipe deixou aproximadamente 200 mil mortos e mais de um milhão de pessoas desabrigadas. Estima-se, segundo estudo do Núcleo de Pesquisa do Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI-Migrações), que haja cerca de 5000 haitianos no Rio Grande do Sul.

O interesse em explorar nesta produção a temática da migração haitiana surgiu durante um estágio no Setor de Sociologia da Defensoria Pública da União (DPU), que me permitiu conhecer algumas das demandas de migrantes haitianos relacionadas à regularização migratória; ao acesso a trabalho, à saúde e à educação; e à reunião familiar. Tal experiência evidenciou que para atuar ante estas demandas, a DPU estava em constante contato com instituições participantes do Fórum e a inexistência de uma política pública governamental que ampare os migrantes em geral.

Considerou-se importante, então, voltar o olhar para o FPMH/RS por ser um espaço de articulação entre indivíduos e instituições atuantes na temática migratória. Ele foi criado em 2012 e tem como objetivos “fomentar e ampliar a rede de acolhimento, atendimento, integração sociocultural, assessoria, informação e de

produção de conhecimento sobre a questão da Mobilidade Humana”<sup>1</sup> . Seus membros mais frequentes advêm da sociedade civil e representam a Associação Antônio Vieira (ASAV), a Cáritas Arquidiocesanas, o CIBAI-Migrações e o Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE) do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O objetivo geral desta produção é analisar como o FPMH/RS tem influenciado na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas a imigrantes haitianos no Rio Grande do Sul. Os objetivos específicos são: conhecer a dinâmica do Fórum; identificar os atores participantes e; verificar como são desenhadas e implementadas as políticas por esta organização.

Para atingir os objetivos propostos, foi realizado um estudo de caso qualitativo utilizando dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados a partir das atas de reuniões do FPMH/RS de julho, agosto, setembro e outubro de 2013 e as de fevereiro, abril, maio, junho, julho, agosto e setembro de 2014; da observação participante dos encontros de março e maio de 2014 do Fórum; e de entrevistas semiestruturadas com representantes da Cáritas, da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSV), do CIBAI-Migrações e do GAIRE (houve a tentativa de realizar entrevistas com representantes de outras duas entidades, entretanto não se obteve êxito).

Já os dados secundários foram obtidos na Legislação Brasileira - mais especificamente na Lei Federal 9474/97; na literatura relacionada às redes de políticas públicas, ao ciclo de políticas públicas e ao fluxo migratório haitiano (artigos, teses, monografias e documentos oficiais).

---

<sup>1</sup>Fórum Permanente de Mobilidade Humana. Quem somos. Disponível em: <http://forummobilidaders.wordpress.com/> . Acesso em: 05 out. 2014.

Este estudo está dividido em três capítulos. No primeiro serão apresentados brevemente os conceitos de formulação e implementação de políticas públicas, ademais da noção de redes de políticas públicas que será utilizada no decorrer desta produção.

No segundo momento, será feita uma discussão acerca do conceito de refúgio e suas limitações, além de uma apresentação do recente fluxo migratório haitiano ao Brasil, mais especificamente ao Rio Grande do Sul.

Por fim, no terceiro capítulo, será apresentado o Fórum Permanente de Mobilidade Humana, seguido de uma descrição e análise do seu papel na formulação e implementação de políticas públicas destinadas a haitianos.

## **1 Redes de políticas públicas e sua contribuição para a análise da formulação e da implementação de políticas públicas**

Primeiramente, antes de apresentar a ideia de redes de políticas públicas, é necessário expor brevemente o que se entende por formulação e implementação de políticas públicas. Na etapa de formulação são definidos possíveis encaminhamentos e soluções a um determinado problema público (BRASIL, 2013, p. 15). Segundo Capella (2006 apud KINGDON, p. 26), uma questão entra na agenda governamental apenas quando se transforma em um problema, despertando nos formuladores a necessidade de ação diante dele. Isso ocorre por meio de três mecanismos: 1) indicadores; 2) eventos, crises e símbolos e; 3) feedback das ações governamentais. A autora alerta, entretanto, que estes fatores não transformam uma questão automaticamente em um problema, visto que compreende que os eles são construídos socialmente e dependem da interpretação dos formuladores envolvidos. A formulação, portanto, é um momento de discussão, onde diversos interesses entrarão em jogo e terão de ser adequados de forma a tornar-se uma proposta de ação (RUA, 2010).

Já a implementação, segundo Rua (2010), “compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos”. Configura-se em uma etapa complexa, visto que sua consolidação depende de atores que não necessariamente participaram da elaboração das propostas. Este momento não é necessariamente separado da formulação, no sentido de que ao implementar uma ação se pode verificar questões que na fase de discussão das alternativas não foram identificadas.

De acordo com Andrade (2006), as redes “orientam relações mais horizontais no processo de coordenação facilitando a articulação de diferentes atores organizacionais no processo de gestão”. Seria este o ponto que as redes, em suas mais diversas concepções, têm em comum.

Börzel (1997) identificou duas correntes de redes de políticas públicas: a escola de intermediação de interesses e a escola de governança:

(...) la “escuela de intermediación de intereses” interpreta los policy networks como un término genérico de diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado. La “escuela de gobernación”, por otro lado, concibe los policy networks como (...) un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados (BÖRZEL, 1997).

Este trabalho será desenvolvido a partir da segunda noção, que interpreta as redes de políticas públicas como uma forma específica de interação pública-privada, ou seja, uma forma específica de governança (BÖRZEL, 1997). Nessa concepção as redes de políticas públicas são “padrões mais ou menos estáveis de relações entre atores interdependentes que se formam ao redor de problemas políticos e/ou programas políticos” (KICKERT, KLIJN, KOPPENJAN, 1997, apud ADAM, KRIESI, 2007, p. 132).

Segundo Fleury (2005, p. 79), esta se configura numa forma particular de governança por focar na estrutura e nos processos por meio dos quais as políticas públicas se constroem. Este viés permite compreender que as políticas públicas resultam de relações informais, descentralizadas e horizontais ocorridas neste tipo de rede. Acaba-se rompendo, então, com a ideia de que a formulação e a implementação de políticas públicas são de exclusividade do Estado, no momento em que se reconhece que atores não governamentais também influenciam e determinam nestes processos.

[...] as redes nesse campo [políticas sociais] são fruto da incapacidade de qualquer dos atores, governamentais ou não governamentais, em controlar o processo de formação e implementação das políticas públicas e da impossibilidade de qualquer um deles controlar os recursos necessários para atender às demandas sociais. (FLEURY, 2005, p. 86)

Assim, ao se utilizar as redes de políticas públicas como forma de análise, entende-se que os problemas sociais, no caso deste estudo os problemas relacionados à migração haitiana no Rio Grande do Sul, são complexos e, portanto, intersetoriais. As organizações, quando isoladas, têm seu trabalho limitado e, em vista disso, as redes são uma alternativa para produzir políticas públicas mais efetivas, no momento em que promove uma articulação entre o trabalho destes grupos.

[...] há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política, e apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas. (FLEURY, 2005, p. 79)

Pretende-se, portanto, realizar um estudo empírico utilizando a noção de redes de políticas por entender que este seja um mecanismo capaz de identificar a articulação de atores públicos e privados, ademais da contribuição desta relação ao processo de elaboração de políticas públicas. Ao argumentar-se que o Fórum Permanente de Mobilidade Humana acaba permitindo a promoção de uma política pública que atenda os migrantes haitianos que estão no Rio Grande do Sul, entende-se que políticas públicas não são promovidas exclusivamente pelo Estado, mas também por organizações não governamentais.

## **2 Refúgio: uma breve discussão sobre o conceito e suas limitações**

Em janeiro de 2010, ocorreu em Porto Príncipe, Haiti, o terremoto que resultou na morte de aproximadamente 200 mil pessoas, 300 mil feridos e mais de um milhão de desabrigados. Indica-se que esta tenha sido a principal causa do fluxo migratório de haitianos ao Brasil que iniciou sem muitos alardes no mesmo ano da tragédia e que começou a se intensificar a partir do final de 2011 e princípio de 2012 (MORAES, ANDRADE, MATTOS, 2013).

Segundo um relatório de pesquisa publicado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (MTE) e Organização Internacional para a Migração (OIM) em fevereiro de 2014, no final de 2011 havia mais de 4000 haitianos no País, “sendo que ao final de 2013 estimava-se que o montante já teria ultrapassado a casa dos 20.000 imigrantes, com indicações de que o número total poderia chegar a 50.000 ao final de 2014” (BRASIL, 2014<sup>a</sup>, p. 13).

Inicialmente, ao entrar no país os haitianos solicitavam refúgio – que é concedido, de acordo com a Legislação Brasileira e instrumentos internacionais, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, a indivíduos que saem de seus países em decorrência de um temor de perseguição. O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), entretanto, interpretou que os casos em questão não se encaixavam nessa conceituação e decidiu repassá-los para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Ramos afirma que refugiados ambientais são indivíduos e grupos que precisam deixar em caráter temporário ou definitivo seus locais de origem ou de residência motivados por causas ambientais. Defende, em sua tese, que um novo instrumento

internacional capaz de contemplar esse fenômeno deve ser construído independentemente de outros já existentes – Convenção de Genebra de 1951, por exemplo – mas interligado a eles, utilizando princípios, normas e mecanismos que se adaptem permitindo, então, que essas novas demandas sejam atendidas (RAMOS, 2011).

[...] a adoção de uma convenção internacional específica, cuidadosamente elaborada para lidar com a categoria emergente dos “refugiados ambientais”, apresenta-se como o melhor caminho para garantir uma proteção ampla dos direitos humanos em jogo, a ajuda humanitária e a restauração do ambiente a todos aqueles obrigados a deixar seus locais de origem e seus modos de vida em razão da deterioração do meio ambiente, assim como estratégias de prevenção e adaptação para lidar com os efeitos adversos da deterioração ambiental causada por fatores naturais e humanos. (RAMOS, 2011. p. 131)

A autora propõe esse novo conceito, baseada no fato de que a Constituição Brasileira e os instrumentos internacionais já existentes relativos à questão de refúgio é limitada, não protegendo os indivíduos que são “perseguidos” por causas ambientais. É o caso dos haitianos que chegam ao Brasil motivados pelo terremoto ocorrido em 2010 em Porto Príncipe e suas consequências e que atualmente tem sua estadia no país regularizada graças ao chamado “visto humanitário”, que foi criado por meio da Resolução 97/2012 do CNIg.

Resumidamente, segundo a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, refugiados são pessoas:

[...] que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não possa (ou não queira) voltar para casa.  
Posteriormente, definições mais amplas passaram a considerar como refugiados as pessoas obrigadas a deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos. (ACNUR)

A Lei 9474/97, que regula a questão do refúgio no Brasil, reconhece como refugiado aquele sujeito que:

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)

A Resolução 97/2012, lançada em janeiro de 2012, tinha como objetivo regularizar os imigrantes do Haiti que já estavam em solo brasileiro e conceder, por meio da Embaixada em Porto Príncipe, um máximo de 1200 vistos anuais para haitianos. Medida esta que por seus critérios acabou barrando muitos deles.

Ademais, o Estado brasileiro pressionou o Peru e o Equador, países que fazem parte da rota do fluxo dos haitianos, a exigirem vistos. O Peru passou a exigir em maio de 2012 e o Equador continuou a tradição de cidadania global, sem exigência de visto a nenhum estrangeiro.

Essas ações do governo brasileiro receberam críticas. Uma delas foi a Ação Civil Pública (ACP) elaborada pelo Ministério Público Federal (MPF) do Acre que exigia da União a garantia dos direitos humanos destes imigrantes. Afirmou-se, sumamente, que o Brasil deixou de prestar assistência humanitária adequada a estes sujeitos, além de dificultar seu ingresso no país.

Somado a isso, entra o fato de que em abril de 2013 o governo do Acre decretou estado de emergência local. Dados como o da organização não governamental (ONG) Conectas mostram que neste ano haviam 800 haitianos vivendo em galpões com capacidade para 200 pessoas, além das condições precárias de higiene.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> PORTAL CONECTAS. Governo fecha abrigo para haitianos em Brasileia. Governo fecha abrigo para haitianos em Brasileia. Brasil de Fato, 9 abr 2014. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/17008-governo-fecha-abrigo-para-haitianos-em-brasileia>. Acesso em: 26 jun 2014.

Como resposta a essas pressões, em abril de 2013, o CNIg revogou a Resolução Normativa 97/2012 e retirou o número limite de vistos para haitianos. Essa Resolução estabeleceu também que os vistos não fossem emitidos exclusivamente pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, criando outros pontos em outros países credenciados pelo Itamaraty.

Em abril de 2014, o governo do Acre decretou o fechamento do abrigo em Brasileia que fazia o acolhimento dos migrantes. Como citado anteriormente, o abrigo se encontrava em condições de extrema insalubridade. O fechamento, no entanto, foi duramente criticado pela ONG Conectas:

Conectas tem dito, por mais de oito meses, que o caso tem dimensões nacionais, expondo as falhas na política de imigração do Brasil, e que só a ação direta do governo federal pode produzir uma solução efetivamente humanitária. Além disso, tanto a política de emissão de vistos humanitários precisa ser ampliado ou as exigências de visto precisa ser eliminado, juntamente com ações coordenadas com outros países da região. (CONNECTAS, 2014)

Neste contexto, a presença de haitianos deixou de ser uma realidade exclusiva de estados da região norte e sudeste, passando o Rio Grande do Sul a fazer parte deste fluxo. Essa vinda ao estado tem preocupado organizações da sociedade civil<sup>2</sup>, como o Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações de Porto Alegre, que prestam assistência a migrantes e estão se deparando com um aumento significativo na busca por seus serviços. Essa situação faz do Fórum Permanente de Mobilidade Humana um espaço relevante a ser analisado do ponto de vista das políticas públicas, visto que ali estas instituições, junto de outras do governo, discutem e propõem alternativas relacionadas à questão dos migrantes no estado.

---

<sup>2</sup> Jurandir Zambel, pesquisador e membro do Fórum Permanente de Mobilidade Humana, estima que haja aproximadamente 5000 haitianos no Rio Grande do Sul.

### **3 O Fórum Permanente de Mobilidade Humana**

O Fórum Permanente de Mobilidade Humana é uma organização informal que teve seu primeiro encontro em 2012 e tem como objetivo fomentar e ampliar a rede de acolhimento, atendimento, integração sociocultural, assessoria, informação e produção de conhecimento sobre a mobilidade humana. Esse espaço busca articular instituições da sociedade civil e do Estado, além de indivíduos envolvidos na questão da mobilidade humana a fim de garantir direitos aos migrantes. Nas atas analisadas neste trabalho observou-se a presença de representantes das seguintes instituições: Assessoria do Vereador Waldir Canal, Associação Antônio Vieira (ASAV), Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE), Cáritas Arquidiocesanas, Centro de Orientação ao Migrante (COMIG), CIBAI-Migrações, Coletivo Feminino Plural, Coletivo Marcelo Sgarbossa, Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) da Assembleia Legislativa, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Consulado da Argentina, Consulado do Uruguai, CSVM, Defensoria Pública da União (DPU), GAIRE, Instituto de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (IDHESCA), MPF, Movimento Cultural Sureado, Núcleo de Antropologia e Cidadania (NACi), Secretaria Adjunta dos Povos Indígenas e Direitos Específicos (SAPIDE), Secretaria de Segurança Pública (SSP), Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH), e Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS). O Fórum também conta com a participação de migrantes.

O FPMH/RS reúne seus membros uma vez por mês das 14 às 16 horas em uma sala cedida pelo CIBAI-Migrações, junto à Paróquia Pompeia. A Coordenação Colegiada é composta por três membros, dois representando a Cáritas e um do

Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações, além de dois suplentes.

Em 2003, o Ministério Público Federal, o Movimento de Justiça e de Direitos Humanos – ONG parceira da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - e políticos, convidados pelo CIBAI-Migrações, articularam-se para discutir o Estatuto do Estrangeiro. Esse instrumento jurídico da década de 1980, portanto criado no contexto de ditadura militar brasileira, interpreta a imigração como questão de segurança nacional e não tem preocupação com a garantia de direitos humanos<sup>1</sup>.

Estes atores procuraram por cinco anos promover debates, realizando seminários em universidades e órgãos públicos. Em 2011, decidiram realizar outro seminário mais amplo e para isso buscaram mais parceiros: instituições que trabalhavam com a questão de migração, universidades, associações de migrantes, órgãos públicos e segmentos da mídia.

Segundo informações do Núcleo de Pesquisa do CIBAI-Migrações, representantes da UNISINOS e da UFRGS demonstraram interesse em não apenas participar da organização de um evento pontual, mas de fazer um trabalho contínuo. Já na primeira reunião se discutiu como poderiam trabalhar futuramente. Foi assim que em 2011, então, surgiu a ideia de se criar o Fórum Permanente de Mobilidade Humana.

### **3.1. ATORES DO FÓRUM**

A seguir serão apresentados os atores<sup>2</sup> do Fórum que, com base na análise das atas e na observação participante, foram identificados como mais relevantes por

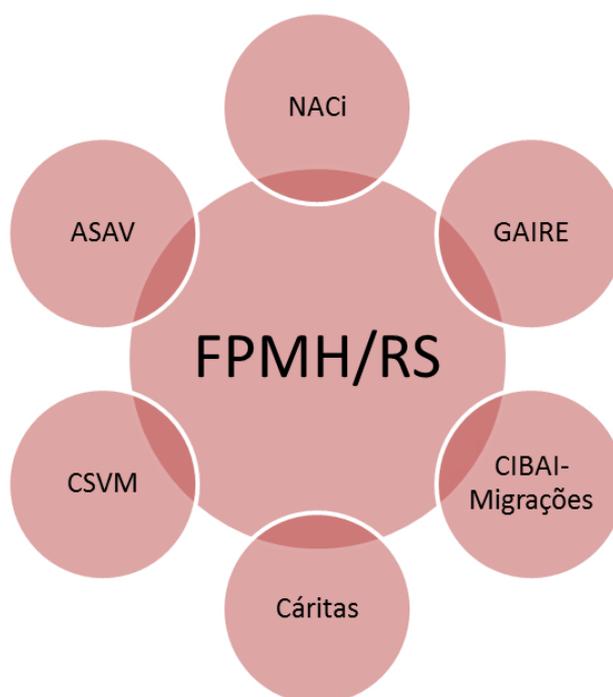
---

<sup>1</sup> “A lei atualmente em vigor [...] é um dos instrumentos donativos das leis de segurança nacional. ‘A preocupação está em dar ao Estado poder de expulsar pessoas indesejadas [...]. Essa lei proíbe a regularização migratória de quem entra aqui sem autorização para trabalho ou sem visto’”. (FOGLIATTO, 2014)

<sup>2</sup> “Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública.” (SECCHI, 2011, p. 77)

frequentemente participarem dos encontros e por colaborarem significativamente das ações deste espaço.

Figura 1 – Atores do Fórum Permanente de Mobilidade Humana



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos das atas de reuniões do FPMH/RS

### **Associação Antônio Vieira (ASAV)**

Em 2003, a Associação Antônio Vieira firmou acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com o Estado brasileiro, passando a ser responsável pelo processo de reassentamento solitário no Rio Grande do Sul. Reassentados são aqueles indivíduos que já se encontravam sob a proteção de um país e que por continuarem tendo sua vida em risco neste país onde solicitaram e receberam refúgio pela primeira vez, precisam ser transferidos a um terceiro destino (SAMPAIO, 2010, p. 19).

A Associação tem como objetivos criar uma rede de parceiros cooperativos; acolher estes refugiados; promover ações de integração social, cultural, e de

cidadania; e informar o ACNUR e governo brasileiro o andamento dos trabalhos e as dificuldades enfrentadas por estes indivíduos (ASAV, 2013).

### **Cáritas Arquidiocesana**

A Cáritas Brasileira foi criada em 1956 pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pertence à Rede Cáritas Internacional, que tem mais de 160 organizações envolvidas<sup>3</sup>. A instituição foi convidada pela Direção do Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações em 2012 para participar da criação do Fórum.

Segundo representante da Cáritas:

*“o Fórum permitiu alargar os horizontes da atuação da Cáritas com um olhar mais detalhado sobre essa realidade, já que esta realidade já existia e na qual a Cáritas atuava de uma forma mais genérica ou eventual, ao atender a massa da população mais carente e vulnerável das comunidades da Grande Região Metropolitana de Porto Alegre”.*

### **Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM)**

A Cátedra Sérgio Vieira de Mello é uma iniciativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e tem o objetivo de “promover o ensino, pesquisa e extensão no tema de Refúgio, assim como a difusão desta doutrina na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em conjunto com governo estadual e federal, outras universidades, organizações internacionais e o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados” (UFRGS, 2014).

Segundo informante, a Cátedra começou a participar do Fórum já no seu primeiro mês de implementação na UFRGS, setembro de 2013. Apontou que muitas organizações no Rio Grande do Sul já trabalhavam pontualmente com imigrantes,

---

<sup>3</sup> CÁRITAS. Quem somos. Disponível em: <<http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>>. Acesso em 09 out. 2014

entretanto faltava um diálogo entre elas. Observou, então, no FPMH um espaço capaz de unir o trabalho da sociedade civil a fim de aperfeiçoar suas práticas, podendo pressionar o Estado com mais força e sendo um canal direto entre sociedade civil e gestão pública, além de promover o contato da CSVN com outros indivíduos envolvidos com a temática da mobilidade humana.

### **Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI-Migrações)**

O Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações foi criado na década de 50 a fim de atender as migrações advindas da Europa decorrente do pós-guerra, além de também ter tido papel bastante importante na década de 70, no contexto das ditaduras militares, quando acolheu diversos migrantes sul-americanos.

A ativa participação de seus membros vem desde o movimento de criação do Fórum, quando se preocupavam em agir junto de instituições da Igreja Católica e Evangélica, políticos, o MPF e o Movimento de Justiça e Direitos Humanos para mudar o Estatuto do Estrangeiro, discutindo a lei e realizando seminários. Atualmente fazem parte da coordenação do FPMH e cedem uma sala de sua sede para as reuniões mensais.

A instituição, segundo representante, antes de sua entrada em 2003, tinha como principal objetivo difundir a religião, o que em sua visão era “perda de tempo”. Relatou que começou a problematizar a função do CIBAI-Migrações e que a partir de então se percebeu que o papel da entidade era também político, podendo pressionar partidos políticos e o Estado a incluírem em suas agendas questões relacionadas à mobilidade humana.

Por fim, alegou que o FPMH contribuiu para uma consciência política à direção e aos funcionários do CIBAI. Afirma que o trabalho da instituição depende da rede de

serviços públicos e que não havendo uma relação amistosa entre ambas as partes não há como atender da forma almejada as pessoas em mobilidade.

### **Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados**

Após terem feito um estágio na sede do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em Brasília, estudantes de Direito da UFRGS, sensibilizados com a temática, decidiram em 2007 criar um grupo vinculado ao SAJU/UFRGS) para atender refugiados: o Grupo de Assessoria a Refugiados (GARE). Em 2009, em parceria com o CIBAI-Migrações, passaram a atender também imigrantes – mudando o nome para Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE).

Atualmente o GAIRE é composto por advogados, estudantes de Direito, uma socióloga, estudantes de Ciências Sociais, psicólogos, estudantes de Relações Internacionais, uma estudante de Políticas Públicas, uma estudante de Letras Português/Francês e uma assistente social.

O grupo também fez parte da formação do FPMH/RS em 2012. De acordo com o relato de um membro, a importância de compor este espaço se dá pelo fato de trabalharem em rede, visto que reconheceu que o trabalho do GAIRE é limitado e podendo contar com outras instituições que o Assistido será plenamente atendido.

### **Núcleo de Antropologia e Cidadania (NACi)**

O NACi da UFRGS foi criado em 1995 e procura compreender o processo de construção da cidadania e da democracia brasileira e sul americana, sendo o tema da imigração uma das questões de debate do núcleo<sup>4</sup>. Representam o núcleo nas

---

<sup>4</sup> NÚCLEOS. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgas/portal/index.php/pt/institucional/nucleos>. Acesso em 9 out 2014.

atividades do Fórum uma professora da UFRGS, que também é uma das coordenadoras do NACi, e dois de seus doutorandos.

Além de junto das outras instituições promoverem e participarem das atividades do FPMH, veem na organização um espaço de análise para produção acadêmica.

### **3.2. AS AÇÕES DO FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA E SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### *3.2.1. Ações desenvolvidas pelo Fórum*

Com base na participação de duas reuniões e na análise de 11 atas de reunião do Fórum ocorridas de julho de 2013 a setembro de 2014, serão apresentadas a seguir as duas principais ações desenvolvidas pelo FPMH/RS – divulgação e articulação com o Estado – e como estas influenciam na formulação e na implementação de políticas públicas destinadas, ainda que minimamente, a migrantes haitianos que no Rio Grande do Sul se encontram.

O Fórum tem expressiva preocupação com a divulgação da questão migratória, provavelmente pelo fato de que sua criação se originou justamente da organização de um evento. O grupo desde 2012, ano de sua concepção, realiza anualmente o Seminário do Fórum Permanente de Mobilidade Humana, para expor experiências de instituições que lidam com a migração, refletir sobre os desafios que este fenômeno gera e para dar oportunidade de alguns migrantes exporem seu cotidiano. Esforçam-se em convidar instituições não participantes do Fórum visando sensibilizá-las à temática e facilitar o contato entre elas.

Em relação à articulação com o Estado, ainda que não participem assiduamente dos encontros se comparadas com as instituições advindas da sociedade civil, instituições do Estado como a Defensoria Pública da União, o Ministério Público

Federal, a Secretária Estadual de Justiça de Direitos Humanos e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) estão em constante diálogo com o Fórum. Nas reuniões do FPMH/RS, que acabam sendo um espaço de compartilhamento de experiências, os atores identificam suas demandas, compilando-as e encaminhando-as ao Estado, além de exercer pressão para que sejam acatadas.

### *3.2.2. Influência do Fórum na formulação de políticas públicas*

Para que sejam formuladas alternativas e soluções a uma determinada situação, é necessário que esta primeiramente seja entendida como um problema. Percebe-se que o FPMH/RS tem atuado na construção de um problema social acerca da migração haitiana no Rio Grande do Sul, no momento em que seus membros consideram relevante promover e participar de eventos relacionados à questão migratória; além de dialogar com o Estado com a finalidade de encaminhar as demandas que identificaram em seus encontros e pressioná-lo para que estas sejam atendidas. Para melhor expor esta influência, nesta seção serão relatadas ações relacionadas à etapa de formulação que foram identificadas na análise das atas.

Desde 2012, ano de sua criação, o Fórum organiza anualmente um seminário. Acreditam que, por meio das exposições e debates realizados nestas atividades, é possível sensibilizar a sociedade civil e o Estado em relação à questão migratória.

Em julho de 2013, começou-se a discutir sobre o Decreto Municipal 13.717 de 2002, que constituiu um Comitê de Proteção aos Refugiados em Porto Alegre. O Fórum defendia a ampliação da competência do Comitê a outras categorias da mobilidade humana. Tal encaminhamento diz respeito aos haitianos, visto que, conforme exposto no capítulo 3, a maior parte deles que no Brasil residem não é vista pelo Estado como “refugiados” e sim como migrantes que detêm o visto humanitário.

A CNBB, em outubro de 2013, em reunião com o governador do estado expôs a necessidade do governo construir uma casa de passagem a migrantes em Porto Alegre. Pensou-se em acolher de 10 a 15 pessoas, tendo vagas também para refugiados e solicitantes de refúgio, e de se fazer uma parceria entre CIBAI-Migrações (que fazia a triagem) e Governo do Estado.

Durante o primeiro semestre de 2014, muito se discutiu nas reuniões do Fórum sobre a Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). A COMIGRAR ocorreu dos dias 30 de maio a 1 de junho de 2014 em São Paulo e foi coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e do Departamento de Estrangeiros (DEEST), e com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM). A conferência nacional; que teve como objetivo promover um debate entre migrantes, refugiados, profissionais envolvidos na questão migratória, estudiosos, servidores públicos e diversas representações que trabalham com a temática; anteriormente contou com a realização de diversas etapas: as conferências estaduais, regionais, municipais, livres e a conferência virtual (BRASIL, 2014b).

Em fevereiro ocorreu uma reunião do Comitê de Assessoramento à Sociedade Civil (CASC) em Brasília com representantes regionais da COMIGRAR. No repasse da ASAV que estava presente nesta reunião, salientou-se a importância das propostas formuladas, visto que seriam utilizadas pelos juristas responsáveis pela redação do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção de Direitos dos Migrantes no Brasil e já se percebe o comprometimento do Fórum em mais uma atividade.

Em março, realizaram uma Conferência Livre<sup>5</sup> e formularam propostas que foram levadas à COMIGRAR Municipal e Estadual. Acordou-se que as propostas a serem sugeridas e votadas nas conferências se voltariam aos direitos humanos, não criminalizando a migração; que não fossem excessivamente regionalizadas, pois isso poderia prejudicar outras localidades com características distintas; e que objetivassem a criação e a efetivação de políticas públicas a imigrantes.

Em maio de 2014, estudantes de Medicina que faziam uma disciplina prática no Posto de Saúde Esperança Cordeiro, Zona Norte de Porto Alegre, notaram a presença de em média 50 haitianos na região e decidiram fazer o cadastramento do Cartão SUS para que pudessem ter acesso a tratamento contínuo e visitas dos agentes de saúde. Depararam-se, entretanto, com um problema na comunicação, visto que nenhum estudante falava francês e foi desta forma o GAIRE começou a atuar nesta comunidade.

Realizaram em um sábado atendimento no posto com integrantes do grupo e outros voluntários que falavam francês, o que permitiu, além das questões de saúde, identificar outros problemas: as condições precárias de moradia (dividiam o aluguel, sendo que em uma casa chegava a ter 15 pessoas) e não tinham cobertores nem roupas para o inverno.

O GAIRE que, ao presenciar a situação, criou interesse em atender a comunidade desenvolvendo oficinas, relatou no mesmo mês em uma reunião do Fórum. Algumas alternativas, então, começaram a ser desenvolvidas: campanha para arrecadar agasalhos e cobertores; articulação com pessoas que tivessem interesse em dar aula de português, já que a barreira linguística é um dos principais problemas enfrentados pelos haitianos; representante do NACi sugeriu que se

---

<sup>5</sup> Etapa que pôde ser realizada por qualquer grupo ligado à questão migratória.

chamasse uma professora da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) que faz pesquisa sobre os haitianos e que desenvolveu um método de aprendizagem de idioma quando aluno e professor não tem um idioma em comum.

Sugeriu-se também que o Fórum solicitasse que a DPU e o MPF conjuntamente oficiassem a Prefeitura de Porto Alegre. Neste documento seria exposto o contexto no qual estão inseridos os imigrantes, além de exigir que esta esfera do poder provesse os serviços de sua competência a esta população.

Em agosto, o GAIRE fez novo relato acerca das oficinas, desta vez expondo a dificuldade em conseguir um lugar fixo para realiza-las. A professora representante do NACi, então, se colocou a disposição para redigir uma carta de justificativa a ser encaminhada para a administração de um Centro da comunidade que teria espaço físico para a realização das oficinas.

Representantes do CIBAI relataram no encontro de julho de 2014 que empresas que contratava imigrantes e os próprios imigrantes, em grande parte haitianos, desconheciam os direitos trabalhistas desta população. O Fórum, então, decidiu que seria interessante elaborar uma cartilha informativa sobre a temática.

Por fim, também em agosto de 2014, representantes da Coordenação do FPMH/RS se reuniram com o presidente da FASC, por intermédio do Vereador Waldir Canal (PP). Nesta ocasião apresentaram formalmente a solicitação de que o CRAS Centro realize a inserção no Cadastro Único de imigrantes encaminhados pelo CIBAI-Migrações. Segundo relatado, o presidente mostrou-se solícito e que afirmou que trataria da questão em breve.

### *3.2.3. Influência do Fórum na implementação de políticas públicas*

Tendo em vista que é na implementação que as alternativas propostas são executadas, serão aqui apresentados os encaminhamentos dados às ações

expostas na divisão anterior, além de outras questões que também se relacionam esta fase. Observa-se que a articulação com o Estado, além de influenciar na formulação, também influencia nesta fase.

O Fórum tem conseguido de fato realizar seminários. A estrutura dos ocorridos em 2012 e 2013 e do que será realizado em 2014 tem pontos em comum: pretendem fazer um debate sobre a questão migratória chamando representantes de instituições do Estado e da sociedade civil, acadêmicos, além de contar com relatos de migrantes.

Em relação ao Decreto Municipal 13.717, por meio das atas, verificou-se que reuniões com a SAPIDE chegaram a ser realizadas em 2013 e, em um encontro de agosto de 2014 do COMIRAT, representante da Prefeitura informou que a minuta de decreto para criação do Comitê de Atenção às Pessoas em Mobilidade no Município de Porto Alegre havia sido enviada ao gabinete do vice-prefeito para passar por análise das secretarias municipais e finalmente ser encaminhada ao Prefeito. Em outubro de 2014, este Decreto foi revogado com a publicação do Decreto Municipal 18.815, que instituiu o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre.

A criação de uma casa de acolhida em Porto Alegre de certa forma estagnou. Em junho de 2014, definiu-se que seria feita uma parceria entre o CIBAI-Migrações e governo estadual com repasse de recursos para acolhida emergencial aos migrantes que chegam a Porto Alegre. No mês seguinte, na reunião do Fórum que contou com presença da SJDH, o CIBAI-Migrações relatou as dificuldades que enfrentariam para firmar o acordo (o problema exposto foi em relação às documentações exigidas pelo governo para fechar o convênio).

A COMIGRAR municipal e estadual, ocorridas em março de 2014, contaram com o apoio do Fórum para organização e divulgação. Desde o início do ano pensaram em submeter propostas que tivessem relação com a efetivação dos direitos dos migrantes. Destas duas etapas, enviaram delegados e observadores do Fórum para a COMIGRAR nacional.

O relato do GAIRE, feito em maio de 2014, sobre o grupo de haitianos situados na Zona Norte de Porto Alegre resultou em algumas providências. No fim de maio, o Fórum solicitou via ofício que o MPF e a DPU: abrissem procedimentos administrativos para apurar e articular os poderes executivos municipal e estadual visando a garantia de direitos humanos aos migrantes; oficiassem o município e o governo estadual a fim de convocar reuniões com o objetivo de tomar ações conjuntas; convidassem os membros do Fórum para participar, acompanhar e contribuir às atividades que estas instituições executarão. Respondendo a essa provocação, DPU e MPF enviaram em agosto de 2014 ofícios ao prefeito de Porto Alegre, a FASC, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Saúde, a SAPIDE e à SMDH. Ademais, a DPU instaurou um processo, a fim de acompanhar as atividades do Fórum e, em setembro, ocorreu uma reunião entre uma gerente do Programa Porto da Igualdade da Prefeitura de Porto Alegre, servidores da DPU e membros do Fórum para discutir a situação de migrantes no município e levar o diagnóstico à reunião entre as secretarias de Porto Alegre.

Em junho, articularam com o COMIRAT a vinda de uma professora da UNIR para a realização de seminários em Caxias do Sul e Porto Alegre sobre a migração haitiana e a metodologia de ensino de língua desenvolvido por ela<sup>6</sup>. Neste mesmo mês, promoveu-se a arrecadação de alimentos, agasalhos e cobertores entre os

---

<sup>6</sup>Migrações é tema de seminário em Caxias do Sul e Porto Alegre. Disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/conteudo/198157/migracoes-e-tema-de-seminario-em-caxias-do-sul-e-porto-alegre>. Acesso em: 19 out. 2014

atores do Fórum, e também por meio da realização de uma festa após um evento alusivo ao Dia do Refugiado organizado pelo GAIRE e pela CSVN da UFRGS.

Em agosto, para contornar a dificuldade enfrentada pelo GAIRE na realização das oficinas aos haitianos, foi redigida pela professora representante do NACi uma justificativa que foi encaminhada à administração do Centro Vida, que fica próximo à localidade onde este grupo se encontra. A partir desta união de esforços, o NACi passou a participar das oficinas, além de ter iniciado pesquisas de campo com esta população.

Como resposta ao relato do CIBAI de julho de 2014 de que imigrantes e empregadores não tinham conhecimento acerca dos direitos trabalhistas, formou-se no Fórum um GT com a presença da ASAV, Coletivo Marcelo Sgarbossa, GAIRE, SMDH e SJDH para a criação de uma cartilha sobre a temática. Tal encaminhamento foi noticiado em uma reunião do COMIRAT e somaram-se, a partir do relato, ao GT CSVN da UFRGS, DPU, MPF, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A ideia é lançar o material até o final de 2014.

Em setembro de 2014, a solicitação feita em agosto de 2014 por representantes da coordenação do FPMH/RS ao presidente da FASC foi confirmada pelo assistente social do CRAS Centro. Ficou acordado, então, que imigrantes encaminhados pelo CIBAI-Migrações seriam atendidos e inseridos no Cadastro Único pelo CRAS da Região.

E, finalmente, em setembro de 2014, depois de dois anos de criação o regulamento interno do COMIRAT foi votado e aprovado. Tal acontecimento só foi possível graças a participação de instituições participantes do Fórum e que garantiram o quórum: ASAV, Cáritas, NACi e CIBAI-Migrações.

### 3.3. ANÁLISE DAS AÇÕES DO FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA

A noção de redes de políticas públicas pode auxiliar na análise do FPMH/RS por este ser um espaço que se resulta de uma série de interações interinstitucionais cujo objetivo é promover uma cooperação visando a defesa dos direitos humanos dos migrantes. No discurso dos atores destacados anteriormente foi recorrente a ideia de que o trabalho de cada instituição é limitado e que antes da criação do Fórum cada instituição trabalhava isoladamente. A importância, portanto, do Fórum está fundamentada na ideia de, por meio da articulação, aperfeiçoar sua própria ação e, conseqüentemente, melhorar a assistência aos migrantes.

Defende-se, portanto, que a inter-relação destes atores em torno do Fórum acaba promovendo uma política pública de articulação de serviços direcionada a migrantes haitianos no Rio Grande do Sul.

Figura 2 – A política pública produzida pelo FPMH/RS



Fonte: Elaborada pela autora

Estes serviços se dividem em duas frentes: produção de conhecimento e assistência. O Fórum para o NACi e a CSVm, além de servir como objeto de estudo, é um ambiente que permite a constituição de parcerias. Essas instituições, a partir das reuniões do FPMH/RS, estabeleceram contato com indivíduos que apresentaram novos espaços de atuação. Como exemplo, pode-se citar que após relato do GAIRE sobre a situação de haitianos vivendo na Zona Norte de Porto Alegre e do convite para os que os membros do Fórum participassem das oficinas, o NACi começou um projeto de pesquisa nesta região. Ademais, a CSVm, a partir dos Seminários realizados em Caxias do Sul e Porto pelo COMIRAT, estabeleceu contato com a professora convidada e, em novembro de 2014, realizou o I Workshop de Formação para Equipe de Trabalho no Ensino da Língua Portuguesa para Imigrantes.

Já instituições como o CIBAI-Migrações, a Cáritas e o GAIRE prestam serviços relacionados à assistência. O CIBAI-Migrações é tradicionalmente atuante na área, visto que na década de 1950 começou a atender migrantes europeus do contexto pós-guerra. Prestam informações e encaminhamentos a migrantes sobre serviços, programas e benefícios sociais; auxiliam na busca de emprego; promovem encontros culturais; concentram doações de alimentos e roupas; oferecem aulas de português; auxiliam na aquisição de documentos. Para tanto, contam com o trabalho voluntário de religiosos ligados à Igreja Pompeia, assistentes sociais, psicólogos e tradutores.

A Cáritas Arquidiocesana atende de forma geral população em vulnerabilidade das comunidades da Grande Região Metropolitana de Porto Alegre, grupo no qual parte dos migrantes está situado. Seu trabalho consiste em promover ações de

doações de alimentos e vestimentas, além de também, por meio do Mensageiro da Caridade, organizarem doação de móveis.

O GAIRE trabalha com imigrantes e refugiados. Seus atendimentos são sempre feitos em grupos interdisciplinares, o que ajuda a identificar a demanda principal do Assistido, ademais de outras que ele possa vir a apresentar. O grupo, se comparado com outros do SAJU, lida pouco com processos jurídicos, tendo o seu trabalho mais voltado à prestação de informações, encaminhamentos e negociação entre serviços. Ademais, as ações do grupo também se relacionam com a produção de conhecimento, visto que também promovem e participam de eventos sobre a temática.

Apesar da ASAV, por trabalhar apenas com o reassentamento solidário, não atender os migrantes haitianos, representa grande importância nesta articulação de serviços. Isso se dá pelo fato de disporem de um “know-how” e compartilharem as informações das quais tem posse nos encontros, o que acaba favorecendo as instituições que assessoram este grupo.

Desta forma, compreende-se que o FPMH/RS promove uma política pública direcionada aos migrantes haitianos no Rio Grande do Sul. Isto porque nesta articulação em rede os atores se relacionam de maneira informal e descentralizada, o que possibilita uma maior comunicação entre as instituições e faz com que, mesmo que não possam atender diretamente determinadas demandas deste grupo, saibam para onde encaminhá-las, além de tornar seus serviços mais efetivos.

Outrossim, a importância dessa “institucionalização informal” se apoia também no fato deste ser um espaço de proposições, debates e deliberações. Estas ações facilitam que as demandas produzidas neste ambiente sejam condensadas e fortalecidas, fazendo com o Estado seja pressionado com mais intensidade.

Diante do exposto, percebe-se que o FPMH/RS age em dois sentidos. Por um lado, produz uma política pública voltada para a assistência ao migrante a partir da articulação dos atores que o compõem e do compartilhamento de seus recursos. Com isso, minimiza sobreposições de ações, maximiza a utilização dos recursos e potencializa a efetividade das intervenções. Por outro lado, o fórum atua na construção de um problema social, no encaminhamento de demandas para o Estado e exerce pressão para que sejam atendidas. Assim, configura-se em uma ferramenta para mobilizar recursos políticos de atores governamentais e não governamentais e que está, portanto, de acordo com a noção de redes de políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o papel do Fórum Permanente de Mobilidade Humana na formulação e implementação de políticas públicas direcionadas a migrantes haitianos no Rio Grande do Sul. Para tanto, argumentou-se também que a articulação de atores para formar esta organização acaba resultando na promoção de uma política pública dirigida a estes indivíduos.

O fluxo migratório haitiano ao Brasil, iniciado em 2010 e intensificado no final de 2011 e início de 2012, evidenciou o despreparo do Estado brasileiro no acolhimento a migrantes e as limitações dos instrumentos jurídicos que regulam o refúgio no País. É neste sentido que se considerou relevante analisar o Fórum Permanente de Mobilidade Humana, uma organização que majoritariamente é composta por instituições da sociedade civil.

Criado em 2012, o Fórum busca articular instituições da sociedade civil e do Estado para promover a garantia de direitos dos migrantes, no caso analisado neste trabalho, dos migrantes haitianos. Verificou-se, por meio da análise de atas de reuniões e dos discursos dos principais atores, que neste espaço acontecem relações de interdependência com o objetivo de responder às complexidades enfrentadas pelos haitianos no Rio Grande do Sul, configurando-se, portanto, em uma rede de políticas públicas.

Ainda que grande parte das ações do Fórum não tenha sido pensada exclusivamente em atender os migrantes haitianos, elas acabam atendendo-os. É o caso da proposta de formular uma cartilha mostrando aos trabalhadores migrantes sobre seus direitos, ou, ainda, articulando-se com a FASC para facilitar o encaminhamento de migrantes a Centros de Referência de Assistência Social para

que a inclusão no Cadastro Único e, conseqüentemente, o acesso a programas assistenciais aconteçam mais rapidamente.

Por fim, considera-se aqui que políticas públicas não são de domínio do Estado, podendo atores não governamentais também atuar na sua formulação e implementação, conforme demonstrado nas ações e na articulação que o Fórum promove. Tem-se, entretanto, consciência de que a implementação é uma fase mais complexa onde a influência é controlada, visto que para sua execução se tem de contar com a ação de instituições que não necessariamente fizeram parte do processo de formulação de alternativas e soluções.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Perguntas e Respostas.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 26 jun 2014.

\_\_\_\_\_. **Rio Grande do Sul cria comitê para migrantes, refugiados, apátridas e vítimas do tráfico de pessoas.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-grande-do-sul-cria-comite-para-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-trafico-de-pessoas/> Acesso em: 26 jun 2014.

ADAM, S.; KRIESI, H. **The Network Approach.** In: SABATIER, P. A. (Ed). Theories of the policy process. Colorado: Westview Press, 2007. p. 129-154.

ANDRADE, J. A. **Redes de Atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?** Gestão & Regionalidade, n. 64, 2006. Disponível em: [http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/download/56/17](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/download/56/17) Acesso em: 2 nov 2014.

BÖRZEL, T. A. **¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea.** European Integration Online Paper, vol 1, 1997. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acesso em: 9 nov 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração, Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil e Organização Internacional para a Migração. **Relatório da fase brasileira da**

pesquisa “**Migração dos Haitianos ao Brasil e Diálogo Bilateral**”. Belo Horizonte, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Manual Metodológico – COMIGRAR 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio Maio 2014** – São Paulo, Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0006/2558/Manual\\_COMIGRAR\\_Janeiro\\_2014.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0006/2558/Manual_COMIGRAR_Janeiro_2014.pdf). Acesso em 20 nov 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e na América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas**. Brasília, 2013, 56 p. Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/41.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/41.pdf). Acesso em: 22 out 2014.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

FLEURY, S. **Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública**. Administração em Diálogo, n. 7, p. 77-89, 2005. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671> Acesso em: 2 nov. 2014.

FOGLIATTO, D. **Anteprojeto de lei busca colocar migrações como questão de direitos humanos no Brasil**. Sul 21.. Disponível em

<http://www.sul21.com.br/jornal/anteprojeto-de-lei-busca-colocar-migracoes-como-questao-de-direitos-humanos-no-brasil>. Acesso em 28 set. 2014

FÓRUM PERMANENTE DE MOBILIDADE HUMANA. **Quem somos**. Disponível em: <http://forummobilidaders.wordpress.com/> Acesso em: 05 out. 2014.

MORAES, I. A.; ANDRADE, C. A. A.; MATTOS, B. R. B. **A Imigração Haitiana para o Brasil: causas e desafios**. Revista Conjuntura Austral, v. 4, n. 20, p. 95-114, 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/35798> Acesso em: 26 jun 2014.

RAMOS, E. P. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

SAMPAIO, C. **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, Brasília, v. 5, n. 5, 2010. P. 19-39 Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno\\_de\\_Debates\\_5.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Caderno_de_Debates_5.pdf?view=1). Acesso em: 9 out 2014.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedade complexas**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan-jun, 2005 Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33> Acesso em: 7 de nov. de 2014.

SECCHI, Leonardo. Atores no processo de política pública. In: **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. P. 77-106.

SJDH. **Secretária recebe demandas do Comirat.** Disponível em: <http://www.sjdh.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=1&id=2131&pg=> Acesso em: 26 jun 2014.

UFRGS. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Edital 01/2014 Seleção para Bolsistas de Extensão – PROEXT.** Porto Alegre, 2014.

\_\_\_\_\_. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. **Núcleos.** Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgas/portal/index.php/pt/institucional/nucleos> Acesso em: 01 out 2014.

## APÊNDICE

Questões da entrevista aos atores:

Quando começou a participar do Fórum? Foi por algum evento específico?

O que te motivou a participar da criação do Fórum? Foi algum evento específico?

Em sua opinião, qual o objetivo do Fórum?

Como o Fórum auxilia no trabalho da sua organização