

O ACOLHIMENTO DE MIGRANTES HAITIANOS E SENEGALESES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA: uma análise qualitativa do caso de Novo Hamburgo (RS)

Roberto Rodolfo Georg Uebel¹⁰

Resumo: Este estudo está inserido na lógica cada vez mais presente dos estudos migratórios contemporâneos, que aproxima as escalas locais e internacionais para a interpretação das novas migrações transnacionais e internacionais. Nesse contexto, utilizando o recorte temporal da história recente, este artigo tem como objetivo analisar o processo de acolhimento de dois grupos imigratórios – haitianos e senegaleses – no nível micro, isto é, na esfera pública municipal de Novo Hamburgo, localizada no estado do Rio Grande do Sul, tendo como justificativa a inexistência de estudos de políticas públicas e agendas municipais de acolhimento de imigrantes no Rio Grande do Sul e a necessidade de embasamentos científicos para a formulação de uma efetiva política municipal para imigrantes e refugiados no município estudado. Os resultados encontrados apontam para uma adaptação lenta e gradual do Poder Público Municipal à nova Lei de Migração e a adoção de abordagens para com os imigrantes do tipo clássico do Estado policial, isto é, estranhamento-atenção, em vez dos protocolos recomendados pela literatura referencial de identificação-acolhimento.

Palavras-chave: Imigração. Haitianos. Senegaleses. Gestão Pública Municipal. Novo Hamburgo.

HOSTING OF HAITIAN AND SENEGALESE MIGRANTS AND BRAZILIAN MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: a qualitative analysis of the case of Novo Hamburgo (RS)

Abstract: This study is part of the growing present logic of contemporary migration studies, which approaches local and international scales for the interpretation of new transnational and international migrations. In this context, using the time frame of recent history, this article analyses the hosting process of two immigrant groups – Haitians and Senegalese – at the micro level, that is, in the municipal public sphere of Novo Hamburgo, located in the state of Rio Grande do Sul, justified by the lack of studies on public policies and municipal agendas for the hosting of immigrants in Rio Grande do Sul and the need for scientific bases for the formulation of an effective municipal policy for immigrants and refugees in the studied city. The results point to a slow and gradual adaptation of the Municipal Public Administration to the new Migration Law and the adoption of attitudes towards immigrants like the classic type of police State, that is, strangeness-attention, instead of the protocols recommended by the referential literature as the identification-welcoming process.

Keywords: Immigration. Haitians. Senegalese. Municipal Public Management. Novo Hamburgo.

¹⁰ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Geografia (UFRGS), Especialista em Gestão Pública (UFSM) e Gestão Pública Municipal (UNIFESP), Economista e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria.

Introdução

Desde o começo dos anos 2000, os fluxos migratórios internacionais se diversificaram em virtude de novas barreiras impostas pelos tradicionais países receptores, como Estados Unidos, nações da União Europeia, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá.

Nesse contexto, o Brasil, que apresentava um crescimento econômico acima da média internacional e incorporava em sua macroeconomia uma redução substancial na taxa de desemprego e criação de novas oportunidades laborais, recebeu cerca de 2,1 milhões de imigrantes entre 2003 e 2017, consolidando-se como um dos principais destinos alternativos, sobretudo para os grupos de latino-americanos, caribenhos e africanos.

Isso posto, dentre os principais novos fluxos imigratórios transnacionais no país, haitianos e senegaleses passaram a liderar o debate sobre a necessidade de uma nova Lei de Migração, uma vez que o então Estatuto do Estrangeiro vigorava desde o período ditatorial civil-militar (1980).

Assim, os haitianos, motivados por questões humanitárias, como a guerra civil de 2004 e o terremoto de 2010, e os senegaleses, inseridos em uma lógica transnacional de migrações para o Sul Global e impedidos pelas barreiras da França, Itália e Canadá – seus principais países de destino – escolheram o Brasil como uma alternativa para a construção de seus sonhos econômicos, pessoais e profissionais.

A partir desse cenário, portanto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o processo de acolhimento dos dois grupos em tela no nível micro, isto é, na esfera pública municipal de Novo Hamburgo, tendo como justificativas: a) a inexistência de estudos, dentro do alcance do que se conhece acerca da literatura sobre o tema, sobre políticas públicas e agendas municipais de acolhimento de imigrantes no Rio Grande do Sul; e b) a necessidade de embasamentos científicos para a formulação de uma efetiva política municipal para imigrantes e refugiados no município de Novo Hamburgo, onde reside e trabalha o autor.

O artigo está dividido em cinco seções além desta introdutória, e utilizará os referenciais teóricos da literatura canadense de Gestão Pública Municipal para migrantes e refugiados, a fim de identificar os pontos críticos do acolhimento de senegaleses e haitianos no município estudado. A pesquisa utiliza também os instrumentos do tipo metodológico analítico-descritivo, pesquisa documental, exploratória e bibliográfica, bem como a realização de entrevistas informais institucionais para a observação da problemática proposta.

Metodologia

A partir da leitura de Gil (2002) e Rua (2009), este estudo se apresenta como um tipo de pesquisa qualitativa mista, uma vez que adotará elementos da pesquisa documental,

exploratória, descritiva e bibliográfica a fim de discutir o fenômeno em tela – as políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo – e promover o debate sob a ótica da literatura de Gestão Pública Municipal.

Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa documental pelo fato de que se recorrerá às fontes documentais, sobretudo normativas, da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, para discorrer acerca do problema do presente estudo. Isso posto, documentos como leis, ofícios, programas governamentais, atas e cartilhas serão consultados vis-à-vis a análise dos resultados nas próximas seções.

Com relação à pesquisa exploratória, é mister observar que o caráter exploratório deste estudo advém de dois eixos, quais sejam: a) identificação do problema – o fenômeno migratório em Novo Hamburgo per se –; e b) pesquisa sobre a literatura que debate o tema, incorrendo aí o tipo de pesquisa bibliográfica.

Quanto à identificação do problema, selecionou-se o município de Novo Hamburgo em virtude do seu destaque estadual e nacional pioneiro no acolhimento de imigrantes e refugiados, bem como pelo fato de o município adotar uma combinação de tipos de acolhimento de migrantes, tais como a integração, inclusão, assimilação e agregação, o que caracteriza uma peculiaridade no cenário brasileiro, conforme a nossa hipótese.

Ademais, a pesquisa bibliográfica, já mencionada na seção anterior, proporcionará o entorno teórico da discussão do presente problema de pesquisa, além de permitir que comparações nas searas de viabilização e efetivação de políticas públicas municipais para migrantes sejam possíveis, ou seja, identificar como outros municípios brasileiros – e também canadenses, visto que a literatura referencial é originária daquele país – aplicam e positivam as suas agendas de políticas públicas migratórias.

Por fim, considerando essas questões, este estudo também se caracteriza como uma pesquisa do tipo descritivo, haja vista que terá como pano de fundo a descrição da problemática identificada a partir da aplicação de um questionário não-estruturado à Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. O referido questionário, que embasará a discussão das próximas seções, será o documento referencial principal para a presente pesquisa e análise dos resultados, que serão complementados pelos referenciais advindos da pesquisa bibliográfica, exploratória e documental. Esse tipo de metodologia já foi implementado com efetividade por autores como Souza (2015) e Sampaio e Baraldi (2019).

Referencial Teórico

Os conceitos-chave para a pesquisa em tela são oriundos da literatura de migrações e da Gestão Pública Municipal, especialmente aquela proveniente da academia canadense, visto

que os principais referenciais se desenvolveram nos estudos municipais e provinciais daquele país.

Nesse diapasão, apresentaremos a seguir uma breve discussão sobre os conceitos de imigração, buscando analisá-los em face de uma abordagem da academia canadense e brasileira – bem como as aproximações dadas pelo ordenamento jurídico de cada país –, de cunho comparativo e complementar. Tais conceitos, portanto, subsidiarão as discussões das próximas seções e a análise dos resultados.

Utilizamos como base, devidamente citada, a revisão teórica de Uebel e Moura (2016), com base na literatura canadense e brasileira, embora aplicada em esferas distintas, federal e local, respectivamente.

Imigração: conceitos

O conceito de imigração, embora pareça universal e atrelado às discussões acadêmicas do século XVI, possui diferentes nuances e interpretações se analisado em distintas conjunturas. Isto é, em um país tradicional receptor de imigrantes nas últimas quatro décadas, como no caso do Canadá, ou em um tradicional emissor de emigrantes no mesmo período, mas que passa por um processo de transformação em país receptor novamente¹¹, como no caso do Brasil, conforme escrevêramos previamente (UEBEL; MOURA, 2016).

Segundo Helly (2002) apud Uebel e Moura (2016): “a diversidade cultural da sociedade canadense foi eleita sua maior figura simbólica, buscando através da política de multiculturalismo promover a igualdade de direitos, respeito às liberdades fundamentais e participação política de diversas culturas, além de favorecer a integração das comunidades imigrantes em um sentido comum de cidadania, diferentemente do tradicional modelo integracionista europeu. E é nessa conjuntura multicultural que o conceito de imigração assim surge no Canadá, segundo a terminologia oficial – e também normativa administrativa para os demais órgãos federais e provinciais – sugerida pelo Conselho Canadense para os Refugiados” (UEBEL; MOURA, 2016, p. 60).

Embora essa normativa seja ampla e ainda conceitue os termos ligados ao refúgio e asilo político, o órgão de estatística e recenseamento canadense, Statistics Canada, define os imigrantes como “pessoas que residem no Canadá que nasceram fora do Canadá, excluindo os trabalhadores temporários estrangeiros, cidadãos canadenses nascidos fora do Canadá e aqueles com vistos de estudante ou de trabalho” (CANADÁ, 2010b, tradução nossa); posto isso, uma definição mais ampla.

¹¹ É importante observar, de acordo com Uebel e Moura (2016), que o Brasil sempre foi um país receptor de imigrantes, tendo a sua base populacional constituída de elementos imigrantes de todas as partes do mundo, sobretudo de europeus ocidentais, africanos, sul-americanos e leste-asiáticos. Entretanto, no período desde a redemocratização até o início dos anos 2000, o país percebeu um saldo migratório peculiar, onde a emigração de brasileiros para o exterior se destacou em face à imigração estrangeira para o Brasil.

Por fim, o ordenamento jurídico canadense, a exemplo do Common-Law britânico – fortemente inspirado neste – expressa, por meio do seu Immigration and Refugee Protection Act, em vigor desde 2002, as definições de imigrante, as condições para a sua autorização legal e permanência em território canadense, além de embasar as políticas públicas e a política migratória do país, que será discutida nas próximas seções, conforme apontamos em Uebel e Moura (2016).

Analisando essa legislação, que difere da sua contraparte brasileira, conforme se verá a seguir, tem-se que, no Canadá, o imigrante passa a ganhar esse status apenas após o seu ingresso no território, antes disso, o Act aponta duas denominações: “1) estrangeiro, significa uma pessoa que não é um cidadão canadense ou residente permanente, e inclui os apátridas; e 2) residente permanente, significa uma pessoa que adquiriu o status de residente permanente e não tenha posteriormente perdido esse status de acordo com a seção 46 do Act” (CANADÁ, 2001).

Já o conceito de imigração mais incorporado pela academia brasileira, em especial na Demografia e a Ciência Geográfica, é aquele dado por Brunet, Ferras e Théry (2012) apud Uebel e Moura (2016):

Movimento de indivíduos (imigrantes) contabilizados quando do ingresso em um lugar, em um país. Na realidade, o termo se aplica a estrangeiros que permanecem por um longo tempo em um país que não é seu – eventualmente à demanda do próprio país. No seu país de origem eles são considerados como emigrantes. A imigração teve um papel muito importante no povoamento realizado pelos europeus nas terras conquistadas d’além-mar, como na América, na África, na Austrália, sobretudo na virada do século XIX para o XX, quando coexistiam a atratividade dos novos países e a repulsa nos seus países de origem (devido a múltiplas causas). Os traços na literatura e no cinema são inúmeros. (BRUNET; FERRAS; THÉRY, 2012, p. 271, tradução nossa).

Visando adaptar à contemporaneidade a legislação migratória brasileira, inclusive para as discussões que faremos no âmbito municipal mais adiante, Faria (2015) cita que as sucessivas anistias implementadas pelo Governo Federal buscaram, em certa medida, atualizar a realidade migratória do país aos desafios contemporâneos, que não encontravam resposta no arcabouço jurídico vigente para o tema. Também devido à defasagem do Estatuto do Estrangeiro, substituído pela Lei de Migração de 2017 (Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017), matérias afetas ao tratamento dos migrantes no Brasil têm sido reguladas por sucessivas resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), tais como concessão de vistos, regularização migratória e acesso ao mercado de trabalho.

As resoluções do CNIg tornaram-se a solução possível para se atender a demanda imposta pela presença de estrangeiros no Brasil, em aspectos não contemplados pela nova lei, servindo também como aporte para a formulação de políticas públicas voltadas aos imigrantes, como se verá nas próximas seções.

Ademais, a definição mais utilizada para “estrangeiro” é aquela dada pelos glossários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que remontam ao ano de 1940, a saber:

A classificação mais geral de nacionalidade adotada pelos censos é: brasileiros natos (pessoas que nasceram no Brasil ou em país estrangeiro e foram registradas como brasileiras, segundo as leis do Brasil); naturalizados brasileiros (pessoas estrangeiras que obtiveram a nacionalidade brasileira por meio de título de naturalização ou valendo-se de disposição da legislação brasileira); **estrangeiros (pessoas nascidas em país estrangeiro ou nascidas no Brasil e registradas em representações estrangeiras, que não se naturalizaram brasileiras)** (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1940, p. 39, grifo nosso).

No que se refere à Lei de Migração, ela estabelece critérios semelhantes àqueles trazidos pela literatura canadense na definição de migrante e termos correlatos, conforme segue:

Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo 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.

§ 2º (VETADO).

Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares (BRASIL, 2017).

Definidos os termos relacionados à imigração, como imigrante e estrangeiro, à luz da interpretação normativa canadense e brasileira, discutiremos na próxima seção a metodologia utilizada neste estudo analítico sobre a agenda municipal de políticas públicas para imigrantes em Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul.

Pesquisa Realizada

Partindo-se da delimitação do grupo focal e da problemática a ser discutida pela ótica da Gestão Pública Municipal, identificamos, no município de Novo Hamburgo, estado do Rio Grande do Sul, uma comunidade de cerca de 700 imigrantes, de acordo com os dados fornecidos pela Polícia Federal e pela própria Prefeitura Municipal, por meio da Lei de Acesso à Informação.

Desse grupo de imigrantes, procuramos identificar quais eram as principais nacionalidades e países de origem, bem como os anos em que foram admitidos no Brasil como imigrantes e/ou refugiados. A partir da compilação dessas informações, em que a pesquisa exploratória e documental serviu de aporte, encontramos a seguinte distribuição – Quadro 1 – que será analisada na seção posterior.

Quadro 1 – Principais grupos de imigrantes em Novo Hamburgo/RS

País de origem	Principal ano de admissão	População total (%) do universo de 700 imigrantes
Haiti	2012	40%
Senegal	2014	35%
Cuba	2013	10%
Bolívia	2010	8%
Colômbia	1997	5%
Palestina	1995	2%

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir de informações da Polícia Federal e Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo.

Isso posto, a fim de identificarmos a presença de haitianos e senegaleses na comunidade novo-hamburguesa, isto é, sua agregação e interação com os serviços públicos e atividades privadas do município, aplicamos um questionário informal não-estruturado à Subsecretaria de Direitos Humanos do município, que, à época (primeiro semestre de 2019), estava sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

O questionário informal não-estruturado, como foi aplicado à instituição e não a grupo de pessoas, compreendia as seguintes perguntas (Quadro 2):

Quadro 2 – Questionário informal não-estruturado aplicado à Subsecretaria Municipal de Direitos Humanos de Novo Hamburgo/RS

1. Quais são as políticas públicas municipais implementadas em Novo Hamburgo para imigrantes e refugiados?
2. Qual é a população estimada de imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo?
3. Quais são os principais grupos de imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo (nacionalidades ou países de origem)?
4. Existem associações, entidades, coletivos, grupos de migrantes em Novo Hamburgo? Se sim, qual é a relação deles com a Prefeitura?
5. Como se dá a relação desta Prefeitura com os governos estadual e federal para a atenção dos migrantes? Há algum tipo de recurso estadual e federal disponibilizado e utilizado pelo município para este fim?
6. Quais são os principais desafios para esta Secretaria e para esta Prefeitura no que se refere:
 - a) definição e execução de políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados?
 - b) inserção, inclusão, integração dos imigrantes e refugiados na sociedade civil, mercado de trabalho e serviços públicos de Novo Hamburgo (escolas públicas, saúde, habitação e moradia popular, assistência social)?
 - c) orçamento para as políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados?
7. Vocês possuem algum tipo de material ou cartilha para imigrantes e refugiados?

Fonte: Elaborado pelo autor.

As respostas foram enviadas por e-mail após três tentativas de contato com a Administração Pública Municipal e foram complementadas por dois contatos telefônicos durante os meses de abril e maio de 2019, demonstrando aí também a dificuldade ainda existente na obtenção de dados e informações públicas municipais sobre a questão migratória.

Ademais, conforme supramencionado, as respostas a esse questionário serão analisadas na próxima seção, uma vez que estruturam a nossa discussão acerca do acolhimento dos migrantes haitianos e senegaleses – grupos mais recentes e de maior expressão em Novo Hamburgo – nas últimas duas administrações e que, apesar de serem partidos opostos, Partido dos Trabalhadores e Partido da Social Democracia Brasileira, apresentaram agendas e políticas semelhantes.

Nesse contexto, com o propósito de atender ao objetivo central desta pesquisa, que é identificar e compreender as agendas de acolhimento, inserção, inclusão e integração de imigrantes e refugiados haitianos e senegaleses no Município de Novo Hamburgo/RS, também realizamos uma pesquisa de cunho documental-exploratório com outras entidades municipais, como Guarda Municipal, Fundação Pública de Saúde de Novo Hamburgo, Secretaria Municipal de Educação e Companhia Municipal de Urbanismo, a fim de identificar as demais ações possíveis para com imigrantes no município.

Também atuamos na aplicação de entrevistas informais com a Associação dos Senegaleses de São Leopoldo e Novo Hamburgo e a Associação de Haitianos do Rio Grande do Sul, que atuam diretamente com os dois grupos focais na região do Vale do Sinos, onde se localiza o nosso município em análise. Entretanto, há que se ressaltar algo já levantado por autores como Sassen (2007) e Rocha-Trindade (1995) e também por Ley e Hiebert (2001) no Canadá, nosso país de referência, no que se refere à dificuldade de contato com grupos migratórios originários de países não-tradicionais de emissores, como o caso do Haiti e Senegal para com o Brasil.

Segundo esses autores, o contato com imigrantes para a obtenção de dados qualitativos deve se dar por meio de uma aproximação inicial de caráter informal, como no caso em tela, através das redes sociais. E, após estabelecido o contato, inclusive com interlocutores da sociedade civil, como mesquitas, igrejas pentecostais, Pastoral do Migrante e organizações não-governamentais, é possível a formalização de questões mais diretas acerca do seu estabelecimento migratório no município.

É importante considerar essas questões, haja vista dois tópicos: a) o caráter de impessoalidade da presente pesquisa, que não trata diretamente com narrativas individuais ou coleta de dados pessoais, portanto, não é um experimento com seres humanos; b) a proteção à informação e à condição legal dos migrantes, muitos em situação irregular ou em vias de regularização pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, a pesquisa não identificará eventuais fontes orais oriundas de migrantes.

O destaque desses desafios na obtenção e tratamento de dados sobre agendas e políticas migratórias no âmbito da Gestão Pública Municipal brasileira se faz no sentido de apontar que, ao contrário das demais políticas públicas municipais, que demandam a transparência universal e acessível a todos os munícipes, programas específicos para comunidades migrantes invocam um tipo específico de proteção e amparo legal, condicionados mais às convenções e acordos internacionais, como Genebra (1951), Cartagena (1984) e o Pacto Global de Migração (2018), do que às leis de transparência e acesso à informação da esfera federal brasileira.

Esse tratamento específico aponta, portanto, como o regime jurídico internacional se faz cada vez mais presente na aplicabilidade de políticas públicas na esfera municipal, denotando, por conseguinte, relações cada vez mais locais-internacionais, que acabam por invocar também uma internacionalização da ótica municipal e vice-versa. Desse modo, na próxima seção, procederemos à análise dos resultados e veremos como cada grupo migrante representa, conforme as palavras de Demartini (2018), um Estado dentro de outro, ou seja, o processo de acolhimento de haitianos e senegaleses em Novo Hamburgo significa também agregar particularidades do próprio Haiti e Senegal, respectivamente, reforçando a internacionalização do município.

Análise dos Resultados

Conforme mencionado na seção anterior, nos debruçaremos nas sete perguntas aplicadas aos gestores públicos municipais de Novo Hamburgo a fim de compreender o panorama municipal de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados, especialmente os dois grupos analisados, haitianos e senegaleses.

Com relação às políticas públicas municipais implementadas em Novo Hamburgo para imigrantes e refugiados, há uma percepção por parte da Administração Pública municipal de que nenhuma agenda de atuação pode estar fora do espectro da Lei de Migração (BRASIL, 2017), o que não permite, segundo os gestores entrevistados, uma “inovação de atuações”, isto é, criar novas formas de abordagem e acolhimento junto aos migrantes.

Essa questão está atrelada, conforme os interlocutores oficiais, ao amplo e constante processo fiscalizatório por parte de entidades como o Ministério Público Federal, a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria-Geral da República e a própria Polícia Federal, o que demonstra uma federalização inclusive das agendas e administrações municipais, ao contrário do que preconiza a literatura de referência.

Esse cenário também aponta para uma efetivação do estado policial em face do controle migratório local, ou seja, o primeiro contato da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo com esses grupos migratórios se deu a partir das abordagens de guardas municipais (Figura 1), que, à época, foram amplamente mediatizadas, não raro, com tônicas de sensacionalismo. Conforme Rocha-Trindade (1995), esse tipo de abordagem é o mais inadequado, uma vez que transmite a mensagem de que imigrantes são considerados elementos estranhos e, portanto, passíveis de portarem consigo o ilícito, típico de países anti-imigração, o que até então o Brasil não se configurava.

Figura 1 – Guardas municipais de Novo Hamburgo fiscalizando as mercadorias de imigrantes haitianos e senegaleses



Fonte: Jornal NH (2014).

Nesse contexto, com uma securitização da questão migratória no município de Novo Hamburgo, o começo da agenda de políticas públicas se deu de forma tensionada e inadequada às próprias diretrizes humanitárias previstas no tratamento da nova Lei de Migração. Entretanto, após discussões – Figura 2 – na Câmara Municipal (Situação de imigrantes em Novo Hamburgo..., 2017), audiências públicas e novas abordagens por parte do Executivo municipal, foi possível identificar um padrão de construção de novas práticas, muitas sustentadas nas experiências de outros municípios sul-rio-grandenses, como Passo Fundo, Caxias do Sul e Torres.

Figura 2 – Manifestação de imigrantes senegaleses e haitianos na Câmara Municipal de Novo Hamburgo em 11/07/2017



Fonte: Jornal NH (2017).

Como resultado dessa articulação, que também envolveu associações empresariais e comerciais, academia, organizações não-governamentais e a presença dos órgãos federais fiscalizatórios supramencionados, deu-se o surgimento de duas associações locais de migrantes, a Associação dos Senegaleses de São Leopoldo e Novo Hamburgo e a Associação de Haitianos do Rio Grande do Sul, que se apresentam como canal de diálogo e interposição de demandas entre os migrantes e o Poder Público, algo até então inédito no município, mas já com práticas positivas em outros municípios, sobretudo aqueles localizados no estado de São Paulo.

Isso posto, conforme verificado nas entrevistas e na análise qualitativa, percebeu-se que a relação com a Prefeitura se deu em três estágios distintos: 1) estranhamento e resistência; 2) aproximação gradual; 3) focalização de demandas e consolidação como grupo representativo sustentado na Lei de Migração. Esses três estágios parecem seguir, segundo as nossas inferências prévias, os estágios de formulação de políticas públicas apontados por Rua (2009).

Em que pese a relação construída entre as associações de migrantes e a Prefeitura Municipal, verificou-se que existia uma ausência de atuação por parte do Governo Estadual,

que sequer contava com uma política estadual para migrantes e refugiados durante o período analisado neste estudo, uma vez que três governos de partidos distintos comandaram o Palácio Piratini ao longo dos últimos oito anos, todos com agendas distintas quanto à ótica migratória.

A gestão de Tarso Genro (PT), ex-ministro da Justiça, chegou a prospectar uma política estadual no final do seu mandato, enquanto o governo de José Ivo Sartori (MDB) extinguiu instituições estaduais ligadas aos Direitos Humanos e à proteção social; já o governo atual de Eduardo Leite (PSDB) aparenta retomar a Secretaria Estadual de Relações Federativas e Internacionais, criada na administração petista, a fim de tratar temas externos e correlatos, como as migrações internacionais no Rio Grande do Sul.

Se inexistisse uma relação com o Governo Estadual, de acordo com a Prefeitura de Novo Hamburgo, também os recursos estaduais são restritos aos programas universais de saúde e educação, que, ao cabo, terão como seus usuários os próprios imigrantes e refugiados no município. Quanto à relação com o Governo Federal, os gestores entrevistados apontaram que houve uma sensibilização por parte da administração Rousseff e Temer no sentido de disponibilizar recursos específicos para políticas migratórias locais, entretanto, com a contrapartida de que os municípios deveriam acolher novos fluxos (especialmente de venezuelanos), mas com o mesmo aporte orçamentário e de infraestrutura.

Dentre os desafios identificados tanto pela subsecretaria como pela própria Prefeitura, os elencamos em três tópicos estruturados a seguir:

a) definição e execução de políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados: o desafio inicial se deu com a identificação dos grupos imigrantes, que só foi possível, segundo os entrevistados, com a atuação do Estado policial por meio da Guarda Municipal e suas abordagens periódicas e encaminhamento às secretarias responsáveis, como registra a Figura 3. Nesse sentido, não se verificou uma efetiva política pública municipal normativa e exclusiva para imigrantes e refugiados, mas sim uma agenda de intenções, muito fomentada pelas discussões da Câmara Municipal e associações empresariais e comerciais do município.

Figura 3 – Imigrantes haitianos e senegaleses encaminhados para o atendimento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Novo Hamburgo



Fonte: Uebel (2016).

b) inserção, inclusão, integração dos imigrantes e refugiados na sociedade civil, mercado de trabalho e serviços públicos de Novo Hamburgo (escolas públicas, saúde, habitação e moradia popular, assistência social): não foi possível identificar um efetivo processo de inserção, inclusão ou integração dos senegaleses e haitianos na comunidade de Novo Hamburgo, mas sim um processo gradual de aceitação – por parte da sociedade – e agregação – por parte dos empregadores e dos próprios imigrantes – o que possibilitou o acesso destes a cursos de língua portuguesa, postos de saúde, obtenção de moradias populares ou aluguel social e encaminhamento ao mercado de trabalho por meio da Agência Municipal de Empregos (AME).

c) orçamento para as políticas públicas municipais para imigrantes e refugiados: em virtude da crise econômica e fiscal que atingiu o Brasil e especialmente o estado do Rio Grande do Sul, o orçamento municipal de Novo Hamburgo nos últimos anos não permitiu a criação de uma dotação orçamentária exclusiva para esse tópico. Nesse contexto, é válido mencionar que o orçamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em 2019, de acordo com a Lei Orçamentária Anual, era de R\$ 31.778.214,00, correspondendo a 2,25% do orçamento total da Prefeitura Municipal, de R\$ 1.409.175.663,00 (NOVO HAMBURGO, 2018).

Com um orçamento reduzido e uma agenda ainda incipiente, pautada mais na condição de estranhamento dos novos fluxos migratórios, não-europeus e não-brancos como eram aqueles que deram origem à própria comunidade novo-hamburguesa no final do Século

XIX, veremos na próxima seção, dedicada às considerações finais, quais as estruturas, desafios e possíveis políticas macro que poderão ser adotadas pela Prefeitura Municipal no sentido de cumprir com a plena inserção dos imigrantes haitianos e senegaleses no município, bem como obedecer aos preceitos da nova Lei de Migração e da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Considerações Finais

Este artigo buscou tecer as primeiras aproximações para o entendimento das políticas públicas e agendas municipais de atenção e acolhimento de imigrantes e refugiados na esfera local brasileira, que apresenta peculiaridades e potencialidades de integração interinstitucional e multinível. Ao contrário das migrações históricas de europeus e asiáticos para o Brasil no final do Século XIX, as novas migrações se caracterizam pelo elemento da transnacionalidade e da existência do Poder Público Municipal como o garantidor do acesso aos direitos de imigrantes e refugiados.

Nesse contexto, escolhemos o município de Novo Hamburgo, localizado no Vale do Sinos, Região Metropolitana de Porto Alegre, construído por imigrantes alemães, prussianos e italianos desde 1824, para analisar o seu processo de acolhimento e agregação dos novos fluxos migratórios do Século XXI, especialmente o de haitianos e senegaleses, os maiores grupos, haja vista as dinâmicas da Gestão Pública Municipal e da globalização internacional-local.

Utilizando os referenciais teóricos da Administração Pública canadense, que é a matriz da literatura sobre o tema migratório na esfera local, identificamos os processos, agendas e integrações realizados pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo com a comunidade dos imigrantes dos dois grupos estudados.

A partir desse recorte espacial e temporal – entre novembro de 2018 e maio de 2019 – identificamos um perfil de construção gradual da agenda municipal novo-hamburguense de atenção aos imigrantes haitianos e senegaleses, posteriormente estendida aos demais grupos, como venezuelanos e cubanos. Ao contrário do que preconiza a literatura referencial canadense, o Poder Executivo Municipal optou por uma abordagem do tipo “estranhamento-atenção” em vez do protocolo de “identificação-acolhimento”.

Esse cenário explica-se por dois fatores: a) a implantação e vigência recente da nova Lei de Migração, que modificou todo o tratamento da questão migratória na esfera pública brasileira; e b) a hiperdinamização dos fluxos migratórios para Novo Hamburgo e demais municípios do Rio Grande do Sul, que se deu de forma muito rápida e sem a elaboração de estudos prévios por parte dos gestores públicos municipais.

Nesse diapasão, inferimos a participação relevante de três atores da comunidade novo-hamburguense no sentido de estruturar a criação de uma agenda municipal de atenção

aos imigrantes, a saber: Câmara Municipal de Vereadores, associações empresariais e comerciais de Novo Hamburgo e associações de imigrantes senegaleses e haitianos, estas últimas se apresentaram como um coletivo de migrantes que os representava oficialmente ante a sociedade civil.

Não é possível mencionar, entretanto, a existência de uma efetiva política pública municipal para imigrantes e refugiados em Novo Hamburgo, mas sim uma grande agenda multinível e multitemática que poderá ser transformada futuramente em uma política pública, como o caso de São Paulo, por exemplo, que é referência nacional. Os desafios orçamentários, que discutimos na seção de Análise dos Resultados, se apresentam como o principal obstáculo na positivação dessa política.

Ademais, quanto às limitações da pesquisa, cabe mencionar o seu caráter qualitativo, porém respaldado por dados quantitativos fornecidos pela Polícia Federal e pela própria Prefeitura Municipal, que, por meio da Lei de Acesso à Informação, disponibilizaram as bases de dados que serviram de esteio para a presente pesquisa. Não obstante, como é próprio dos estudos migratórios no Brasil, a inexistência de um banco de dados estatísticos migratórios unificado ainda é o principal entrave à ampliação de pesquisas do tipo como esta em tela, que se propõe a analisar o nível municipal com repercussões da escala internacional.

Em síntese, é possível afirmar que Novo Hamburgo avança na discussão pública e civil sobre o papel das migrações e do acolhimento e atenção de migrantes, não raro por meio do Estado policial, conforme discutimos, e se insere em uma lógica internacional de aproximação das cidades e do Poder Público Municipal como os efetivos integradores dos imigrantes transnacionais na comunidade local, nas estruturas regionais e no elemento nacional do país de destino.

Isso posto, a presente pesquisa se consolida como mais uma etapa nos estudos migratórios da Gestão Pública de nível municipal e permitirá que trabalhos futuros ampliem a discussão com novos dados, políticas, agendas e, sobretudo, um conhecimento maior acerca da efetividade da nova Lei de Migração na esfera local e nas próprias Administrações Municipais.

Referências

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017**: Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. Immigration. In: BRUNET, Roger; FERRAS, Robert; THÉRY, Hervé. **Les mots de la Géographie**. 3. ed. Paris: Reclus - La Documentation Française, 2012. p. 271.

CANADÁ. **Immigration and Refugee Protection Act**. Canadá, 01 nov. 2001. Disponível em: <<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/FullText.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CANADÁ. CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES. **Refugees and Immigrants: A glossary**: Distinguishes between common terms used to talk about refugee and immigrants in Canada and around the world. 2010a. Disponível em: <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/glossary_en.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CANADÁ. STATISTICS CANADA. **Definition of “Immigrant”**. 2010b. Disponível em: <<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/2010004/def/immigrant-eng.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. Narrativas de imigrantes do passado e do presente: questões para pesquisa. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto)Biográfica**, Salvador, v. 3, n. 7, p.45-66, 2018. Disponível em: <<https://www.revistas.uneb.br/index.php/rbpab/article/view/4475>>. Acesso em: 20 maio 2019.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015. 306 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HELLY, Denise. Primacía de los derechos o cohesión social: os límites del multiculturalismo canadiense. **Acciones e Investigaciones Sociales**, [s. L.], n. 15, p.5-28, out. 2002. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=284112>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Nacionalidade. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Estatísticas & Séries Históricas**: Conceitos e definições - pesquisas sociais. Brasília. 1940. p. 39. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/pdfs/definicoes_sociais.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

JORNAL NH. Prefeitura vai orientar senegaleses para buscarem trabalho formal. 2014. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2014/11/noticias/regiao/99482-prefeitura-vai-orientar-senegaleses-a-buscar-trabalho-formal.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.

JORNAL NH. Vereadores debaterão situação de imigrantes em Novo Hamburgo. 2017. Disponível em: <<https://www.jornalnh.com.br/2017/07/noticias/regiao/2139808-vereadores-debaterao-situacao-de-imigrantes-em-novo-hamburgo.html>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

LEY, David; HIEBERT, Daniel. Immigration policy as population policy. **The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien**, Montreal, v. 1, n. 45, p.120-125, 2001. Disponível em: <<http://dkerr.kingsfaculty.ca/dkerr/assets/Reading24.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2019.

NOVO HAMBURGO. **Lei Nº 3.161, de 21 de dezembro de 2018**: Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Novo Hamburgo para o exercício de 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2018/317/3161/lei-ordinaria-n-3161-2018-dispoe-sobre-a-lei-orcamentaria-anual-loa-que-estima-a-receita-e-fixa>>.

a-despesa-do-municipio-de-novo-hamburgo-para-o-exercicio-de-2019>. Acesso em: 23 maio. 2019.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz. **Sociologia das Migrações**. Lisboa: Universidade Aberta, 1995.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2009.

SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. **Políticas migratórias em nível local: Análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo**. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2019.

SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización**. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SITUAÇÃO De imigrantes em Novo Hamburgo e o comércio ilegal de mercadorias são debatidos na Câmara. In: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. **Notícias**. Novo Hamburgo, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://portal.camaranh.rs.gov.br/pm3/informacao_e_conhecimento/noticias/situacao-de-imigrantes-em-novo-hamburgo-e-debatida-da-camara>. Acesso em: 23 maio 2018.

SOUZA, Beatriz de Barros. Pelos imigrantes: Experiências com Direitos Humanos e Imigração na Prefeitura de São Paulo (2013-2014). **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 221-238, set. 2015. Disponível em: <<https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/61/46>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Panorama e perfil da imigração senegalesa no Rio Grande do Sul no início do século XXI. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 28, p. 56-77, set. 2016. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3731>>. Acesso em: 24 maio 2019.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; MOURA, Gilnei Luiz de. Políticas públicas de imigração no Canadá e suas possíveis aplicações no Estado do Rio Grande do Sul. **Signos**, Lajeado, v. 1, n. 2, p. 53-85, set. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v37i2a2016.1085>>. Acesso em: 03 jun. 2019.