

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISADORA DA SILVEIRA STEFFENS

**Mobilidade humana internacional sob a perspectiva das
políticas locais: um estudo de caso de Caxias do Sul**

São Paulo
2017

ISADORA DA SILVEIRA STEFFENS

**Mobilidade humana internacional sob a perspectiva das
políticas locais: um estudo de caso de Caxias do Sul**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Deisy de Freitas Lima Ventura

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

STEFFENS, Isadora da Silveira

Mobilidade humana internacional sob a perspectiva das políticas locais: um estudo de caso de Caxias do Sul / Isadora da Silveira Steffens -- Orientadora Deisy de Freitas Lima Ventura. São Paulo: 2017.

152p.

Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais.

1. Migração. 2. Imigrantes. 3. Políticas Públicas. 4. Xenofobia. 5. Caxias do Sul. I. Ventura, Deisy de Freitas Lima. II. Título: Mobilidade humana internacional sob a perspectiva das políticas locais: um estudo de caso de Caxias do Sul.

CDD 304.8

Agradecimentos

Agradeço ao Henrique, por escolher caminhar ao meu lado, pelo companheirismo e pela cumplicidade em todos os dias de nossas vidas. À minha mãe Mariângela, pelo amor e apoio incondicionais, o que às vezes significou me ouvir falar sobre a dissertação por horas no telefone. Ao meu pai, André, à Vanessa, ao Ique e ao Cesar, pela compreensão dos momentos de ausência física e pelo incentivo a continuar. À Iria e ao Aury, pelas palavras sempre sábias e amáveis. À minha amiga-irmã, Luiza, pelo carinho, cuidado e parceria com que sempre posso contar.

Agradeço à minha orientadora Deisy, que me guiou com dedicação e paciência durante a pesquisa, na vida profissional e no crescimento pessoal. Sou privilegiada por contar com uma pessoa que admiro profundamente nessa trajetória. Agradeço aos professores, colegas e funcionários do IRI que instigam e possibilitam a realização de pesquisas significativas para a sociedade. Ainda, em um contexto de desmonte da ciência no país, enfatizo a importância da existência de condições materiais para realização de pesquisas de qualidade, e agradeço à CAPES pelo apoio financeiro.

Agradeço à Deise, ao Emiliano e ao Miguel, por terem sido minha família em São Paulo quando mais precisei. Ao Fernando e à Fernanda, que me acolheram com carinho durante a pesquisa de campo. À Juliana e à Maíra, por dividirem comigo as angústias e os entusiasmos de nosso período no IRI, construindo uma amizade inestimável que perdurará.

Agradeço aos entrevistados, aos pesquisadores e aos demais atores envolvidos com a questão das migrações em Caxias do Sul que se dispuseram a compartilhar comigo suas percepções, inquietações e experiências. Aos colegas do Cosmópolis pelo crescimento acadêmico que nossos debates me trouxeram. E a todos os que lutam diariamente pela dignidade e por direitos efetivos dos migrantes, em Caxias do Sul, em São Paulo, no Brasil e no mundo. Os resultados deste trabalho não teriam sido os mesmos sem a troca que me proporcionaram.

Maybe it's the instinct of every immigrant, born of necessity or of longing: someplace else will be better than here. And the condition: if only I can get to that place.

Cristina Henriquez, *The Book of Unknown Americans*

*Alexa, os outros convidados e talvez até Georgina, todos entendiam o que era fugir de uma guerra, do tipo de pobreza que esmagava a alma das pessoas, mas não conseguiam entender a necessidade de escapar da letargia opressiva da falta de escolha. Não conseguiam entender por que pessoas como ele, criadas com todo o necessário para satisfazer suas necessidades básicas, mas chafurdando na insatisfação, condicionadas desde o nascimento a olhar para outro lugar, eternamente convencidas de que a vida real acontecia nesse outro lugar, agora estavam resolvidas a fazer coisas perigosas, ilegais, para poder ir embora, sem estar passando fome, ter sido estupradas nem estar fugindo de aldeias em chamas.
Apenas famintas por escolha e certeza.*

Chimamanda Ngozi Adichie, *Americanah*

RESUMO

A cidade de Caxias do Sul (RS), formada pela imigração italiana no final do século XIX, tornou-se desde 2011 um novo destino imigratório para fluxos compostos principalmente de haitianos e senegaleses. A presente dissertação busca compreender os processos de inclusão dos imigrantes na cidade, enfocando o seu acesso aos serviços públicos e às políticas locais. Sob a perspectiva local, estuda-se questões complexas como xenofobia, racismo e políticas migratórias, em especial sua articulação concreta dentro de um contexto histórico e cultural específico. Considerando o campo das migrações como um espaço político de disputa, são analisadas as dinâmicas de interação entre os principais atores locais, com destaque para o protagonismo da sociedade civil e da CDHCS e para a *não-política* do poder Executivo municipal.

Palavras-chave: Mobilidade Humana; Imigrantes; Políticas Locais; Xenofobia; Caxias do Sul.

ABSTRACT

The city of Caxias do Sul (RS), founded by Italian immigration in the end of the XIX century, has since 2011 become a new immigrant destination for flows mainly composed by Haitians and Senegalese. This dissertation aims to understand the immigrant inclusion processes in the city, focusing on their access to public services and to local policies. Complex issues such as xenophobia, racism and migration policies are studied from the local perspective, and especially how these issues are concretely articulated within a specific historic and cultural context. Considering the field of migrations as a political dispute arena, the interaction dynamics between the main local actors are analysed, particularly the protagonism of the civil society and of the CDHCS and the *non-policy* of the municipal Executive power.

Key words: Human Mobility; Immigrants; Local Policies; Xenophobia; Caxias do Sul.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Atendimentos a imigrantes realizados pela Polícia Federal em Caxias do Sul (2012-setembro/2016).....	50
Gráfico 2 – CPTS emitidas pela Gerência Regional do Trabalho e Emprego em Caxias do Sul (2009-setembro/2016).....	52

TABELAS

Tabela 1 – Disponibilidade de dados dos CRAS por região.....	66
Tabela 2 – Haitianos atendidos no CRAS Leste por faixa etária (2016).....	67
Tabela 3 – Haitianos atendidos no CRAS Leste por qualificação (2016).....	68
Tabela 4 – Pessoas de origem haitiana ou senegalesa registradas no Cadastro Único (ativos por ano, entre 2012 e 2016).....	72
Tabela 5 – Pessoas diferentes de origem haitiana e senegalesa registradas no Cadastro Único por faixa etária e sexo (2012-outubro/2016).....	73
Tabela 6 – Total de alunos imigrantes por país de origem em Caxias do Sul (2015).....	86

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AVRR	Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração
BPM	Batalhão da Polícia Militar
CAM	Centro de Atendimento ao Migrante
CDHCS	Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança da Câmara de Vereadores
CENTRO POP	Centros para População de Rua
CIPAVE	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio
COMIRAT	Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas
COMUNE	Conselho Municipal da Comunidade Negra de Caxias do Sul
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPMig	Coordenação de Políticas para Migrantes
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPTS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especial da Assistência Social
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPU	Defensoria Pública da União
EJA	Ensino para Jovens e Adultos
FAEJ	Formação e Ação para o Empreendedorismo de Migrantes Jovens
FAS	Fundação de Assistência Social
FSG	Faculdade da Serra Gaúcha
FSMM	Fórum Social Mundial das Migrações
GGI-M	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LEFAN	Legião Franciscana de Assistência aos Necessitados
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MJ	Ministério da Justiça

MPF	Ministério Público Federal
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NIDs	<i>New Immigrant Destinations</i>
OIM	Organização Mundial das Migrações
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RI	Relações Internacionais
SDETE	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego
SEPIIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSPPS	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
USIH	União Social para os Imigrantes Haitianos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1. O CONTEXTO DAS NOVAS IMIGRAÇÕES EM CAXIAS DO SUL.....	21
1.1 O Estado-nação e a construção do eles e nós: as relações entre xenofobia, racismo e políticas migratórias.....	21
1.2 O contexto histórico da construção da política imigratória brasileira e o ideário do imigrante pioneiro.....	33
1.3 Compreendendo as novas imigrações em Caxias do Sul (RS) a partir da narrativa local: a cidade dos imigrantes e a discriminação.....	39
CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO DO ACESSO DOS IMIGRANTES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CAXIAS DO SUL (RS): PRINCIPAIS CONQUISTAS E OBSTÁCULOS.....	48
2.1 A documentação na Polícia Federal e no Ministério do Trabalho e Emprego	48
2.2 Acolhimento emergencial: as casas de passagem e as alternativas da sociedade civil.....	56
2.3 O papel da assistência social e a designação da FAS como principal responsável pela questão migratória no âmbito do poder Executivo municipal.....	61
2.4 As especificidades da saúde do imigrante no contexto do SUS.....	74
2.5 Acesso à educação para crianças, adolescentes e adultos imigrantes.....	84
CAPÍTULO 3. REFLEXÕES SOBRE AS INTERAÇÕES ENTRE OS PRINCIPAIS ATORES LOCAIS.....	93
3. 1 O protagonismo da sociedade civil.....	94
3.1.1 O Centro de Atendimento ao Migrante (CAM) e as Irmãs Scalabrinianas.....	94
3.1.2 As Associações de Senegaleses e Haitianos e o Movimento Negro Imigrantes no Brasil.....	97
3.2 A Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança (CDHCS) da Câmara de Vereadores.....	105
3.3 A “não política” da Prefeitura Municipal.....	110
3.3.1 As “crises” e caracterização da <i>xenofobia de governo</i>	110
3.3.2 O projeto do Grupo de Trabalho Brasil-Senegal.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141
ANEXO.....	150

INTRODUÇÃO

Desde 2011, a cidade de Caxias do Sul (RS) tem recebido centenas de imigrantes¹, oriundos principalmente do Haiti e do Senegal. Fundado pela imigração italiana no final do século XIX, nas últimas décadas o Município recebeu diversos migrantes brasileiros e um pequeno fluxo de pessoas proveniente de países fronteiriços. No entanto, o novo fluxo de imigrantes negros vindos de países distantes trouxe visibilidade para a questão da migração e novos desafios para as políticas públicas locais, como a dificuldade de comunicação e a demanda por documentos específicos. Diante dessa nova realidade, este trabalho visa a compreender os processos de inclusão² dos imigrantes haitianos e senegaleses nos serviços públicos da cidade, além das relações e articulações que se estabelecem entre os diversos atores envolvidos na questão, sobretudo entre o poder público municipal, as organizações brasileiras da sociedade civil e as associações de imigrantes.

O enfoque desta dissertação no acesso de migrantes aos serviços públicos justifica-se pela necessidade de pautá-lo como uma questão de direitos fundamentais, garantidos por princípios dos direitos humanos acordados internacionalmente e pela Constituição Federal

¹ São considerados imigrantes, para os fins deste trabalho, todas as pessoas que se deslocaram de seu país de residência habitual para residir em um país do qual não eram nacionais. Tal definição restringe o escopo do trabalho aos imigrantes internacionais, porém não é feita qualquer distinção com base em status documental, situação migratória ou motivações para a migração, abrangendo, por exemplo, refugiados e apátridas. Através do emprego compreensivo do termo, evita-se o uso de categorias rígidas e enviesadas que são constantemente desafiadas pela diversidade dos fluxos migratórios atuais (KING, 2012; CERNADAS, 2016).

² Na área de estudos migratórios, o amplamente utilizado termo “integração” tem sido contestado em debates recentes. Por um lado, o processo comumente chamado de “integração” pode ser compreendido como bidirecional, envolvendo transformações tanto para os imigrantes como para a sociedade do local receptor, preservando, ao mesmo tempo, elementos culturais de ambos (MOREIRA, 2014). Porém, o conceito de “integração” nem sempre é claramente definido, e pode ser utilizado com diferentes implicações e significados. Por exemplo, De Haas, Fokkema e Fihri (2015) pontuam que as definições operacionais de integração, ao focar na adaptação dos imigrantes à sociedade majoritária, muitas vezes se tornam indistinguíveis do conceito de assimilação (ver nota de rodapé 40), sem questionar a falsa noção de que há uma sociedade receptora monolítica ou seu papel hegemônico. Além disso, particularmente no Brasil, o termo “integração” possui uma carga negativa associada à adequação unidirecional da pessoa com deficiência à sociedade, quando se entende que o “problema” estaria na diferença. Quando ganhou força, a perspectiva da integração representou um avanço em relação a abordagens excludentes, que segregavam as pessoas com deficiência dos ambientes do restante da população. Contudo, atualmente o termo é considerado ultrapassado e foi substituído pelo conceito de “inclusão”, pautado por uma perspectiva social da deficiência. A inclusão considera que o “problema” dos impedimentos de acesso de uma pessoa a seus direitos está ligado às características de uma sociedade, que deve garantir condições de igualdade aos que nela habitam, ao invés de atrelado a características da pessoa em si. Essa perspectiva visa também reconhecer e respeitar as diferenças, ao invés de negá-las, e destacar o importante papel que a sociedade, incluindo os serviços públicos, tem em impedir que a diversidade implique em desigualdade (PACHECO e ALVES, 2007). Assim, por ser considerado mais adequado no contexto das políticas públicas brasileiras, optou-se por utilizar o termo “inclusão” para designar o processo de transformação da sociedade local (e de todas as esferas que nela transpassam) para melhor acomodar a diversidade, no caso dessa pesquisa considerando especificamente a questão da imigração internacional.

brasileira³. Justifica-se, ainda, pela compreensão de que o Estado de destino desempenha um papel fundamental no desenlace da experiência migratória (SOYSAL, 1999). Atualmente, pouco se sabe sobre o efetivo acesso dos imigrantes às políticas públicas do Brasil, e, conforme será demonstrado no presente trabalho, há um embate entre atores do poder público e da sociedade civil (incluindo brasileiros e imigrantes) a respeito da necessidade de políticas específicas para imigrantes. Esse debate, que permeia o trabalho, ilustra as diferentes visões a respeito do que significa *inclusão*, considerando suas normas, práticas e temporalidades.

É nesse contexto que uma análise centrada no local se constitui em uma alternativa possível para o estudo da mobilidade humana no campo das Relações Internacionais. Nesse sentido, o trabalho se aproxima de outras pesquisas da área que visam ultrapassar a dicotomia entre as esferas doméstica e internacional, dominante nas teorias convencionais (DOTY, 1999; CHOWDHRY e NAIR, 2004; PERSAUD, 2001; 2004). Superar as barreiras postas pela divisão disciplinar em níveis de análise, que esconde as imbricações profundas entre as escalas (local, nacional, regional, internacional, entre outras), torna-se fundamental para os estudos migratórios (BRENNER, 2011). As migrações representam uma dimensão crucial das RI contemporâneas, pois iluminam as contradições do Estado-nação e trazem à tona questões como pertencimento, direitos, legitimidade, soberania e cidadania. A realidade complexa das migrações permite que seja possível analisar, no plano local, como essas questões se articulam na prática e dentro de um contexto histórico e cultural específico. Assim, dentro da área de mobilidade humana, uma série de estudos recentes têm se preocupado com o estudo da relação entre imigrantes internacionais e o local, sobretudo as cidades (i.e., ZAPATA-BARRERO, CAPONIO e SHOLTEN, 2017; SCHILLER e ÇAĞLAR, 2011; SASSEN, 2006; OIM, 2015; IPPDH e OIM, 2017).

Enquanto a nível nacional os imigrantes são comumente percebidos como números e as políticas regulam sobretudo a entrada e saída e a situação migratória, é no nível municipal que o cotidiano da migração se materializa e os imigrantes ganham visibilidade. Trata-se, assim, de esfera privilegiada para a implementação de políticas públicas que promovam a inclusão dos imigrantes na cidade e que garantam o cumprimento de seus direitos. Nesses espaços, os imigrantes terão acesso aos serviços públicos e construirão laços na comunidade. Além disso, em um país de proporções continentais como o Brasil, é importante compreender as variações,

³ Artigo 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

entre cidades e regiões, de estruturas de oportunidade e articulações entre atores para responder ao impacto gerado pelas imigrações.

Na última década, o desenvolvimento econômico do Brasil e sua caracterização como país emergente passou a atrair diferentes fluxos migratórios. A Organização Internacional das Migrações (OIM) reconhece que “[u]ma variedade muito maior de cidades ao redor do mundo tornou-se destino para migrantes. Por exemplo, migrantes estão cada vez mais atraídos a países com maior crescimento econômico no Leste Asiático, Brasil, África do Sul e Índia ocidental”⁴ (OIM, 2015, p. 3). Assim, no atual contexto de imigração no Brasil, se observa o que Winders (2014) caracterizou como uma das mudanças mais significativas das últimas décadas em tendências relacionadas às migrações internacionais: a emergência de novos destinos de imigrantes (*new immigrant destinations* – NIDs). Essa caracterização pode ser aplicada tanto no referente a migrações direcionadas ao Brasil como país, quanto para o deslocamento de imigrantes internacionais dentro de seu território (WINDERS, 2014). Ao mesmo tempo que o Brasil é um novo destino migratório para fluxos de diferentes origens⁵, dentro do país também há uma maior diversidade de cidades e regiões para onde os imigrantes se dirigem. Embora o Município de São Paulo permaneça como o maior receptor de migrantes nacionais e internacionais (COSMÓPOLIS, 2017), outras localidades, incluindo cidades pequenas e médias como Caxias do Sul, têm recebido fluxos significativos.

Os NIDs são definidos, de maneira simplificada, como locais onde houve um rápido e recente crescimento no número de imigrantes, a partir de um número inicial pequeno (WINDERS, 2014). Eles podem assumir diferentes escalas: não apenas cidades e áreas rurais, como também regiões e países podem ser considerados NIDs. Ainda, um destino que é considerado “novo” para um grupo de imigrantes pode não sê-lo para outro. Apesar dessas diferenças observadas entre estudos de NIDs, Winders (2014) aponta para algumas características em comum entre as localidades estudadas: 1) a rapidez, e não o tamanho, dos novos fluxos é a característica dominante; 2) a ausência de infraestrutura institucional para atender às necessidades dos imigrantes, bem como falta ou incipiência de redes sociais, formais

⁴ Tradução livre da autora. Trecho original: “A much wider range of cities around the world have become destinations for migrants. For example, migrants are increasingly attracted to countries experiencing higher economic growth in East Asia, Brazil, southern Africa and western India” (OIM, 2015, p.3).

⁵ Fluxos significativos vindos de países de origem distintos daqueles historicamente consolidados (como Portugal, Japão, Itália, e países fronteiriços) têm sido percebidos no Brasil, com destaque para o aumento substancial no número de imigrantes haitianos. No entanto, considerando a população do país e o contexto global, o Brasil ainda recebe um número reduzido de imigrantes. Em julho de 2016, o número de imigrantes registrados na base de dados da Polícia Federal era de 1.211.129 pessoas, o que equivale a 0,59% do total da população do país (COSMÓPOLIS, 2017).

e informais, de apoio; 3) a falta de clareza a respeito de como imigrantes se encaixam em categorias culturais ou étnico-raciais já existentes. Quanto a este último ponto, o autor considera que a carência de histórias recentes de imigração faria com que muitos habitantes locais não se identifiquem cultural ou politicamente com uma herança migratória. Mesmo em locais onde migrações constituem parte da história do local, diferentes passados étnicos e culturais forçam reconfigurações das identidades formadas por migrações prévias (Ibid.), como será observado no Capítulo 1.

A relevância dos NIDS para os estudos migratórios, mesmo quando compostos por populações pequenas e por vezes não permanentes de imigrantes, está na migração como experiência nova para instituições e residentes das cidades. Assim, há a oportunidade para examinar aspectos fundamentais dos processos migratórios à medida em que eles se desenrolam, e surge um novo contexto para debates mais amplos a respeito de políticas migratórias (Ibid.). Em locais que não estão habituados a receber fluxos de migrantes internacionais vindos de países tão distantes como Haiti e Senegal, o aspecto relacional das migrações – eles e nós – traz à tona questões fundamentais sobre quem somos e quem queremos ser (REIS, 2007).

Um grande desafio para estudiosos da migração em geral é a escassez ou a baixa confiabilidade dos dados. King (2012) aponta dois grandes problemas estatísticos referentes à contabilização do número de imigrantes que habitam um país. O primeiro é que os critérios que definem as categorias “imigrante” ou “nacional” mudam de um país a outro, não necessariamente correspondendo a pessoas que realizaram o movimento de imigrar. Assim, em alguns países imigrantes naturalizados serão contabilizados como nacionais, enquanto em outros lugares os filhos de imigrantes, ou os chamados “imigrantes de segunda geração”, deverão permanecer com a nacionalidade de seus pais e serão contabilizados como imigrantes no país em que nasceram. Um segundo problema, que também está fundamentalmente ligado à rigidez da legislação migratória de cada país, é a presença de imigrantes em situação migratória irregular, o que faz com que normalmente se estime que o número de imigrantes seja maior do que o apresentado por dados oficiais (KING, 2012).

Para cidades, o problema da escassez de dados é agravado, visto que a regulamentação da situação dos imigrantes é realizada no plano federal, podendo o imigrante mover-se livremente em território nacional. No Brasil, o recorte local realizado em censos⁶, que ocorrem

⁶ O Censo Demográfico no Brasil é realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 10 em 10 anos.

a cada 10 anos, não é capaz de captar processos dinâmicos de migração, denotando apenas tendências de longo prazo. De acordo com dados do Censo 2010, havia 732 pessoas de nacionalidade estrangeira em Caxias do Sul, representando apenas 0,17% da população de 435.564 à época (IBGE, 2017a). Por fim, apenas recentemente o acesso de imigrantes a serviços públicos tornou-se uma preocupação para gestores de algumas cidades brasileiras. Mesmo quando a informação a respeito da nacionalidade é coletada por serviços públicos, muitas vezes ela não é trabalhada e utilizada como suporte à formulação de políticas públicas (COSMÓPOLIS, 2017).

Em consequência, mesmo o número de imigrantes que residem em Caxias do Sul é incerto. De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)⁷, foram produzidas 6.339 Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CPTS) para imigrantes em Caxias do Sul entre 2009 e setembro de 2016. No entanto, esse número não contabiliza pessoas que estão no mercado de trabalho informal e não buscaram o documento, e pode incluir pessoas que fizeram a carteira em Caxias mas vivem em outras cidades. Em outubro de 2015, havia 1.709 imigrantes nacionais do Senegal e 1.655 nacionais do Haiti cadastrados na Secretaria Municipal de Saúde (SMS) (MENIN, 2016) – número que exclui usuários do sistema privado de saúde ou pessoas que nunca buscaram atendimento. Ademais, uma notícia publicada em fevereiro de 2017 afirma que, de acordo com estimativa do Centro de Atendimento ao Migrante (CAM), o número de senegaleses teria caído de 1.500 pessoas em março de 2015 para 800; e o número de haitianos, de 3.000 em junho de 2015 para 2.000 (GAÚCHA, 2017). Essa informação contrasta, entretanto, com o quadro relatado por diversos entrevistados em setembro de 2016 e janeiro de 2017, de que os imigrantes que estavam deixando a cidade seriam sobretudo de nacionalidade haitiana.

Independentemente do número exato, é inegável a existência de novos fluxos significativos de imigrantes internacionais para a cidade, sobretudo de países distantes. Se em 2010 a população de pessoas com a nacionalidade estrangeira em Caxias do Sul era de 0,17% do total (IBGE, 2017a), as estimativas dos últimos anos apenas para o número de haitianos e senegaleses que recentemente tornaram-se residentes da cidade variam entre 0,6% e 0,9% da população (GAÚCHA, 2017). Sendo uma cidade de porte médio, Caxias do Sul reúne características que justificam sua escolha como um importante estudo de caso a respeito dos novos fluxos migratórios em direção ao Brasil: é um centro econômico que conta com uma

⁷ Em contato subsequente à entrevista presencial, os dados foram enviados à pesquisadora pelo Entrevistado 16 através de e-mail recebido em 27 de setembro de 2016.

diversidade de serviços públicos disponíveis, porém sem um histórico recente de imigrações (salvo um pequeno número de imigrantes principalmente provenientes de países fronteiriços). O caso permite que seja analisado como se constituem as relações iniciais entre os imigrantes e a cidade, e como esses processos transformam a maneira através da qual políticas públicas visando a inclusão dessa população são pensadas. O ideário fundacional da cidade também influencia a apreensão das novas imigrações, frequentemente confrontadas com a história das migrações pioneiras italianas, que são parte da formação cultural da cidade.

Assim, optou-se pela adoção da metodologia qualitativa de estudo de caso, utilizando como fonte primária entrevistas semiestruturadas, de maneira a compreender em profundidade os processos de inclusão de imigrantes nos serviços públicos da cidade e apreender os discursos que fazem parte desses processos. A utilização da entrevista semiestruturada justifica-se por permitir que sejam propostas indagações similares a todos os entrevistados, porém as adequando às particularidades dos atores e ao desenrolar da entrevista. Essa dinâmica permite que não se interrompa a linha de raciocínio dos entrevistados, que estes possam se expressar de diferentes maneiras e que, além de confirmar e obter mais detalhes e perspectivas sobre dados já conhecidos, também seja possível apreender novas informações e aprofundá-las realizando outras questões. Utilizando esse método, foram empregadas técnicas para motivar, instigar e criar um ambiente confortável para os entrevistados, com cuidados a respeito do local de realização da entrevista e da formulação das questões (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2013; LEECH, 2002).

Compreendendo a migração como essencialmente uma questão política e um espaço de disputa (REIS, 2007; SAYAD, 1998[1991]), buscou-se investigar quem eram os atores relevantes envolvidos, sua atuação e quais são os seus discursos a respeito da questão migratória. Foram entrevistadas 30 pessoas, dentre as quais duas foram entrevistadas duas vezes⁸. A entrevista individual foi priorizada, porém duas entrevistas precisaram ser realizadas em grupo por questões circunstanciais⁹. A maior parte das entrevistas foi realizada pessoalmente em Caxias do Sul, com a exceção de três entrevistas realizadas por meio de

⁸ A Entrevistada 1 concedeu uma entrevista exploratória em janeiro de 2016, na fase de preparação do trabalho de campo, e novamente em setembro de 2016, quando a maioria das entrevistas foi realizada, para complementação de informações. O Entrevistado 2 precisou interromper a primeira entrevista, que foi retomada no dia seguinte, também em setembro de 2016.

⁹ Os Entrevistados 12 e 13 não quiseram dar entrevistas individuais, e preferiram responder às questões em grupo durante reunião da Associação. A Entrevistada 24 intermediou as entrevistas com a equipe da FAS, marcando uma reunião na sede com funcionários ligados à questão dos imigrantes, na qual estavam presentes ela, a Entrevistada 25 e o Entrevistado 26.

videoconferência, ligação telefônica e e-mail¹⁰. Os nomes dos entrevistados foram preservados, e os entrevistados consentiram por escrito com a gravação das entrevistas e com a apresentação de seus cargos, quando relevante para a compreensão das informações.

As políticas públicas para imigrantes exigem uma abordagem intersetorial, perpassando áreas como saúde, educação, cultura, assistência social, trabalho e moradia. Para compreender as demandas e políticas relevantes de cada setor, foram solicitadas entrevistas com funcionários capazes de responder questões relativas às políticas públicas para imigrantes de suas respectivas áreas, ou servidores que atuam junto aos imigrantes. Assim, foram entrevistados: o diretor de Políticas e Programas em Saúde da Secretaria Municipal da Saúde (SMS); um assessor técnico da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego (SDETE); a diretora pedagógica na Secretaria Municipal de Educação (SMED); e a Secretária de Cultura (SMC). No âmbito da Fundação de Assistência Social (FAS), foram entrevistadas cinco pessoas, sendo as três primeiras participantes de uma entrevista coletiva: a psicóloga da Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); uma educadora social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Centro; um sociólogo; uma assistente social no CRAS Leste; e a coordenadora da Casa de Passagem São Miguel.

Ainda na esfera do poder Executivo municipal, foram entrevistados: o ex-Prefeito de Caxias do Sul (2013-2017); o titular da Coordenadoria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, que faz parte da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social (SMSPPS); e a presidente do Conselho Municipal da Comunidade Negra de Caxias do Sul (COMUNE). No que atine ao poder Legislativo, foi entrevistada uma vereadora e presidente da Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança (CDHCS) da Câmara de Vereadores durante o período 2013-2014, que teve papel fundamental na questão da imigração na cidade.

Seguindo o mesmo critério, também foram entrevistados funcionários públicos federais atuantes na cidade na questão das imigrações: o gerente do MTE em Caxias do Sul; um promotor e um técnico administrativo do Ministério Público Federal (MPF) em Caxias do Sul; uma agente do Núcleo de Passaportes e Imigração da Polícia Federal (PF) (entrevista realizada por e-mail); e o gerente do Sistema Nacional de Emprego (SINE) de Caxias do Sul. Por fim, também foi entrevistado o ex-diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça (MJ) (2013-2016), presente em reuniões em Caxias do Sul a respeito do tema.

¹⁰ O Entrevistado 22 não reside em Caxias, e foi entrevistado por videoconferência. A Entrevistada 30 foi entrevistada por e-mail, visto que entrevistas com agentes da Polícia Federal em Caxias do Sul só são possíveis por escrito, após abertura de protocolo e aprovação formal da solicitação. A marcação da entrevista com o Entrevistado 29 só foi possível para uma data na qual a pesquisadora estava ausente de Caxias do Sul, razão pela qual foi realizada através de ligação telefônica.

Se tradicionalmente o tratamento da questão da imigração no Brasil em âmbito federal limitava-se principalmente à regulação de entrada e permanência de imigrantes, no plano local a promoção da inclusão dos imigrantes nas cidades por eles habitadas, nas últimas décadas, ocorreu sobretudo através de organizações da sociedade civil, às vezes em parceria com órgãos públicos, com destaque para as entidades religiosas ligadas à igreja católica e as organizações dos próprios imigrantes. A experiência e a participação da sociedade civil, portanto, são fundamentais para pensar políticas públicas para imigrantes no contexto brasileiro. Em Caxias do Sul, buscou-se mapear as principais instituições e organizações que auxiliam os imigrantes no acesso a direitos e a serviços públicos. Foram entrevistados: a Coordenadora e a Assistente Social do CAM; o Presidente da Associação de Senegaleses; o Tesoureiro, o Presidente e o Vice-Presidente da Associação de Haitianos; o Presidente do Movimento Negro Imigrantes no Brasil; o Presidente do Coletivo Ser Legal, Ser Negão, Senegal; e a Irmã Scalabriniana responsável pelo atendimento aos migrantes na Pastoral Paroquial do bairro Diamantino. Ainda, foram entrevistados dois advogados que prestam serviços *pro bono* a imigrantes na cidade.

Por meio das entrevistas, foram coletadas informações ainda pouco documentadas e confrontados discursos e narrativas entre diferentes atores para compreender como ocorreram as articulações e os processos decisórios em questão. Para sistematizar a análise do grande volume de informações obtido através das transcrições das entrevistas, foi empregada a técnica da análise de conteúdo (AMADO, COSTA e CRUSOÉ, 2013). Segundo esta técnica, a informação obtida através de entrevistas é organizada por meio de categorias, subcategorias e indicadores, a partir dos quais são analisados:

- **o que** foi dito, **como** se disse e **a quem** se disse? (descrever as características da comunicação);
- **porque** se disse? (formular inferências acerca dos antecedentes e, portanto, acerca do que leva a formular determinada proposição)
- **com que efeito?** (formular inferências quanto aos possíveis efeitos da comunicação). (Ibid, p. 304) (grifos dos autores)

Portanto, sendo o discurso uma prática de representação e significação do mundo, que forma e é formado pelo social (MAGALHÃES, 2001), considera-se que ele deve ser analisado criticamente considerando a ideologia¹¹ que o permeia mesmo que de maneira implícita (VAN

¹¹ As ideologias são significações ou construções da realidade com propriedades sociais e cognitivas e fornecem coerência para as crenças de um grupo, facilitando sua reprodução e uso. Elas são sistemas socialmente compartilhados e relativamente estáveis, que formam a base de representações ou crenças mais específicas de um

DIJK, 2005). Ao analisar as narrativas a respeito de processos relativos à inclusão de imigrantes na cidade, atenta-se também para que significado determinados eventos podem ter para atores distintos, sendo especialmente valiosos relatos do mesmo acontecimento por atores de diferentes perspectivas, posições e interesses.

O recorte metodológico – que priorizou entrevistas com pessoas em cargos e posições de destaque, como políticos e representantes, coordenadores e porta-vozes de órgãos públicos, organizações e associações da sociedade civil – somado às condições do trabalho de campo implicaram em uma limitação: a ausência de entrevistas com imigrantes que não ocupam tais posições de destaque. Essa limitação levanta duas questões relacionadas entre si: 1) o recorte de classe e gênero¹², visto que os imigrantes que ocupam posições de destaque nas organizações e associações são, em sua totalidade, homens que se comunicam bem na língua portuguesa, e, em sua maioria, empresários com melhores condições econômicas; 2) a representatividade das associações, que envolve fatores como a organização interna, a legitimidade de seus coordenadores e a transparência. Embora fuja do escopo desta dissertação a discussão aprofundada a respeito dessas questões, elas foram mantidas em consideração durante a análise das entrevistas, de maneira a adequar as conclusões que dela são possíveis depreender.

A utilização de entrevistas semiestruturadas como fonte ainda exige algumas considerações a respeito de suas transcrições, todas realizadas pela autora. Visando facilitar a leitura, foram realizadas adaptações da linguagem falada à escrita, sobretudo relativas a: concordância verbal e nominal; substituição de palavras reduzidas ou contraídas (e.g. pra/para, tá/está); e exclusão de “bengalas linguísticas”, isto é, palavras que não desempenham função na frase, às quais o(a) entrevistado(a) recorre constantemente sem perceber (e.g. assim, né, tipo). Buscou-se interferir o mínimo possível no material coletado, sendo mantida a expressão

grupo – por exemplo, uma ideologia racista poderá ser a base de determinada opinião sobre imigração (VAN DIJK, 2005).

¹² Embora a migração para Caxias do Sul seja composta majoritariamente por homens, também conta com a presença de mulheres que migram sozinhas ou em situações familiares. Nas associações e organizações de imigrantes entrevistadas, nenhuma mulher desempenha papel de coordenação, e mesmo dentre os membros das associações há baixa participação feminina. Durante as entrevistas, foram levantadas algumas questões que atingem as mulheres de maneira específica, tanto por homens representantes das associações como por representantes da sociedade civil: a dificuldade para mulheres com filhos em trabalhar devido à ausência de vagas em creches; uma maior precarização do trabalho feminino; casos de violência doméstica; e, para mulheres que desempenham funções domésticas, uma maior dificuldade de aprendizagem do idioma e de inclusão em espaços de convívio social. Essas questões, apesar de muitas vezes comuns também a mulheres brasileiras (com exceção da última citada), quando somadas à ausência ou precariedade de redes locais de apoio engendram em situações agravadas de vulnerabilidade. Assim, reconhece-se a necessidade de um estudo que busque compreender especificamente a situação das mulheres imigrantes em Caxias do Sul, incluindo suas próprias vozes e espaços de articulação, objetivo este não contemplado pelo presente trabalho devido ao recorte da pesquisa e às limitações de tempo e acesso ao campo.

literal nos casos em que uma modificação para a linguagem formal poderia alterar o significado ou o tom da frase. Também com o objetivo de permitir maior fluidez, optou-se por não utilizar o termo “sic” para indicar imprecisões na linguagem, dado que se considera suficientes os indicativos de que o que está sendo exposto é uma citação direta.

A dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo tem como função contextualizar o tema, apresentar conceitos teóricos e situar os novos fluxos dentro do ideário da cidade. Inicialmente, são apresentadas considerações teóricas a respeito das relações entre xenofobia, racismo e políticas migratórias no âmbito do Estado-nação. Em seguida, é realizado um breve enquadramento histórico da política imigratória brasileira desde o século XIX, em meio ao qual ocorre o surgimento da cidade de Caxias do Sul e a construção do mito do “imigrante pioneiro”. Ainda, analisa-se como os novos fluxos são interpretados dentro de narrativas que os contrapõem ao ideário fundacional da cidade, composto pela influência cultural italiana e pela imagem de uma cidade formada pela imigração.

O segundo capítulo visa compreender quais são os desafios em relação à inclusão dos imigrantes em diversas áreas – documentação, acolhida, assistência social, saúde e educação – , bem como quais políticas foram sugeridas e implementadas para garantir a efetivação do acesso. Nesse processo, percebe-se um embate constante entre os grupos que defendem a elaboração de políticas específicas para imigrantes e os que acreditam que estas não seriam necessárias, desejadas ou viáveis.

Os principais atores envolvidos com a questão das imigrações na cidade são estudados no terceiro capítulo. São apresentados ações e posicionamentos de organizações da sociedade civil e de diferentes órgãos públicos, com destaque para o protagonismo da sociedade civil, para a atuação da CDHCS e para a “não-política” do poder Executivo municipal. Busca-se compreender as relações e articulações entre os atores, as justificativas e premissas que baseiam seu trabalho e as consequências que geram para os imigrantes em Caxias do Sul.

Por fim, nas considerações finais se sustenta que há a necessidade de elaboração de políticas públicas de inclusão para imigrantes a nível local, visto que existem especificidades comuns para parte significativa dessa população que podem se transformar em obstáculos se não consideradas pelos serviços públicos. Sendo a imigração um fenômeno complexo, salienta-se a necessidade de abranger diversas áreas nessa política, tais como educação, saúde, assistência social, moradia e documentação. Conclui-se que, ao mesmo tempo em que a sociedade civil desempenha um papel fundamental e deve ter participação no processo de

inclusão, este não deve ser movido exclusivamente por aquela, sendo imperativa a atuação do poder público, incluindo todas as esferas federativas, na efetivação de direitos dos imigrantes.

CAPÍTULO 1. O CONTEXTO DAS NOVAS IMIGRAÇÕES EM CAXIAS DO SUL

Este capítulo tem como principal objetivo contextualizar os novos fluxos migratórios para Caxias do Sul. Para tal, parte de uma discussão mais ampla sobre as relações entre xenofobia e o racismo dentro da construção Estado-nação, bem como o papel das políticas migratórias nesse processo. Além disso, situa brevemente as condições em que as migrações internacionais atuais ocorrem, considerando as transformações que o mundo passou nas últimas décadas. Em um segundo momento, são apresentadas as políticas imigratórias brasileiras a partir do final do século XIX e o recorte racial nelas presente. Tratando especificamente de Caxias do Sul, observa-se como foi forjada a identidade do italiano imigrante pioneiro ao longo da construção da história do Município. Por fim, apresentando a situação da chegada dos imigrantes e as narrativas locais de diferentes atores entrevistados, analisa-se como essa identidade influencia as percepções a respeito dos novos fluxos.

1.1 O Estado-nação e a construção do eles e nós: as relações entre xenofobia, racismo e políticas migratórias

Os estudos migratórios, em sua maioria, enfocam os fluxos migratórios internacionais. A utilização do termo “migração” em nosso vocabulário diário remete a essa ideia, enquanto os movimentos de pessoas que não cruzam fronteiras de Estados-nação são caracterizados explicitamente como migração *interna* ou deslocamento *interno* (WIMMER E SCHILLER, 2002). A maneira pela qual percebemos e estudamos a migração hoje está, portanto, fundamentalmente ligada à própria construção do Estado-nação e ao vínculo que ele simboliza entre um povo unido por uma cultura comum, um governo e um território, com a centralização não apenas do uso legítimo da força (WEBER, 1946), como também dos “meios legítimos de movimento” (TORPEY, 2000, p. 4). De acordo com Levitt e Jaworsky (2007), a Sociologia está à serviço do Estado-nação desde sua criação, o que, no campo dos estudos migratórios, se traduziu sobretudo em tentativas de transformar os migrantes em “nacionais” via diferentes padrões de assimilação, aculturação e integração.

Wimmer e Schiller (2002) esclarecem, no entanto, que seria ingenuidade pensar que seremos capazes de desenvolver uma linguagem teórica completamente livre da influência de forças sociais e políticas de nosso tempo, assim como pensar que o nacionalismo metodológico inibe a percepção “verdadeira” do mundo. O que nos cabe na condição de pesquisadores do

campo da mobilidade humana, portanto, é determinar quais escolhas metodológicas estariam negligenciando um número excessivo de aspectos, bem como refletir sobre as consequências de nossas limitações metodológicas. Assim, para compreendermos a migração contemporânea precisamos simultaneamente compreender a historicidade da divisão política do mundo em unidades nacionais, evitando reproduzir o nacionalismo metodológico sem problematizá-lo (WIMMER e SCHILLER, 2002). Isso implica também compreender as diferentes escalas – local, regional, nacional, global, entre outras – como resultantes de processos dinâmicos (SCHILLER e ÇAĞLAR, 2011). Essas escalas existem não como espaços separados ou contidos uns nos outros, mas sim interligados e transpassados por relações que os transcendem (Ibid.). Ainda, os estudos migratórios motivam-nos a tornar visível a historicidade da instituição formal da cidadania, cuja relação com o Estado-nação não é intrínseca, e entender as distintas formas e localizações nas quais a cidadania e os direitos podem ser demandados e exercidos (SASSEN, 2008; BOSNIAK, 2008).

O período entre as duas guerras mundiais (1918-1939) é apontado como um ponto de inflexão nos estudos migratórios, pois é nesse momento que o conceito contemporâneo de migração é construído (WIMMER e SCHILLER, 2002). Anteriormente, houve uma época de intensa migração, com controles relaxados e relativa facilidade para obtenção de cidadania, porém na proximidade da Primeira Guerra Mundial notou-se o acirramento da competição entre impérios coloniais legitimados por chauvinismos e racismos nacionais (Ibid.). Assim, no contexto da guerra foi fortalecida a imagem do Estado-nação como integrado e culturalmente homogêneo, para o qual o migrante representa uma anomalia, e no entre-guerras houve uma radicalização da xenofobia (SEYFERTH, 2008). Com o final da Segunda Guerra Mundial e o advento da Guerra Fria, o controle de fronteiras foi fortalecido e a Europa buscou suprir suas necessidades de mão-de-obra com o mínimo de impacto no conceito de nação fechada, por meio de programas de trabalho temporário e recrutamento de populações de suas ex-colônias (WIMMER E SCHILLER, 2002).

O discurso nacionalista do período continha um forte recorte racial, que dividia migrantes entre desejáveis e indesejáveis e excluía da ideia de nação também outros grupos percebidos como diferentes, mesmo quando estes integravam o Estado na condição de cidadãos (WIMMER e SCHILLER, 2002; SEYFERTH, 2008). Doty (1999) aponta que o uso da categoria “raça”, ao mesmo tempo que transcende fronteiras nacionais (como, por exemplo, através da transnacionalização do movimento negro e do movimento pan-africanista), também desempenhou um papel fundamental nos próprios processos de construção de fronteiras, sejam

elas entre territórios, seres humanos ou espaços sociopolíticos. Na mesma linha, Persaud e Walker (2001) afirmam que

A raça tem sido uma força fundamental na própria construção do sistema mundial moderno e nas representações e explicações de como esse sistema emergiu e como ele funciona. Isso somente pode ser compreendido, entretanto, se nós olharmos para raça como um conjunto inter-relacionado de práticas materiais, ideológicas e epistemológicas. A articulação destas últimas em discursos racializados de pleno direito produziu, ao longo do tempo, formações sociais e até mesmo ordens mundiais que eram sistemas macroestruturais de inclusão e exclusão. (p. 374)¹³

Os autores consideram que as políticas raciais e as práticas do racismo fizeram parte das relações internacionais ao menos de quatro maneiras essenciais. A primeira delas constitui na divisão do mundo em oposições binárias, como civilizado/incivilizado, moderno/atrasado, racional/supersticioso, desenvolvido/subdesenvolvido, entre outros (PERSAUD e WALKER, 2001). Nesse sentido, Doty (1999) aponta como tais categorias e outros recursos de linguagem compõem “códigos raciais” que facilitam a rearticulação do racismo, disfarçado através de retórica anti-racista. Por exemplo, no âmbito doméstico, esses códigos são utilizados em questões como discussões na reforma do sistema de bem-estar social e ações afirmativas. Já no âmbito internacional, esses códigos estão presentes em discursos de desenvolvimento que priorizam determinadas concepções de modernização e que sugerem que a “cultura” de um país desempenha um papel importante na explicação de seu desenvolvimento – ou da falta dele (DOTY, 1999).

O segundo aspecto apontado por Persaud e Walker (2001) está relacionado ao impacto fundamental da raça na reconfiguração espacial e demográfica do mundo: a colonização pela Europa resultou não na descoberta de um novo mundo, mas da reconstrução violenta desse mundo, o que gerou deslocamentos e desaparecimentos de populações. As memórias coletivas desses deslocamentos ainda exerce, de acordo com os autores, forte influência nas atuais políticas globais de identidade e diferença. Uma terceira maneira é a influência que a oferta racializada de trabalho e práticas racializadas de recrutamento tiveram na economia mundial, não apenas em termos de exploração econômica baseada em raça como na formação de estruturas profundas. Estas estruturas atualmente servem, por exemplo, à cuidadosa balança

¹³ Tradução livre da autora. Trecho original: “Race has been a fundamental force in the very making of the modern world system and in the representations and explanations of how that system emerged and how it works. This can only be understood, however, if we look at race as an interrelated set of material, ideological, and epistemological practices. The articulation of these latter into full-fledged racialized discourses have produced, over time, social formations and even world orders that were macrostructural systems of inclusion and exclusion” (PERSAUD e WALKER, 2001, p. 374).

entre oferta de trabalho e controle migratório. Por fim, uma quarta maneira é o papel fundamental da raça na constituição de formações sociais, especialmente através da prática de construção do “outro”. A construção de nações “coesas” se deu através de práticas de produção racial, muitas vezes violentas e contraditórias (PERSAUD e WALKER, 2001). Esses processos estão relacionados entre si e são cruciais para compreender como a raça fez parte da formação de estruturas – territoriais, políticas, econômicas, identitárias – profundas do mundo moderno, que impactam os movimentos migratórios de diversas maneiras.

Os autores colocam, portanto, que somente é possível analisar o profundo impacto da raça na construção do mundo moderno através de uma compreensão que o conceito envolve “um conjunto inter-relacionado de práticas materiais, ideológicas e epistemológicas”. Sobre esta última dimensão, Doty (1999) aponta as dificuldades em conceituar raça perante a tensão entre o reconhecimento de que ela é mais que um marcador físico – visto que os processos que associam marcadores físicos a raças variam substancialmente ao longo do tempo e do espaço, e estão ligados a relações de poder e conhecimento – e o imperativo teórico-metodológico de obter definições claras e inequívocas.

Se antigamente a ideia de raça era sustentada através do “racismo científico” – isto é, a ideia de que os seres humanos podem ser divididos em raças biologicamente distintas, e que essas diferenças biológicas sustentariam a superioridade de um grupo em relação a outro – no início do século XX há um consenso científico relativo à inexistência de uma divisão biológica de raças dentro da espécie humana (GUIMARÃES, 2004). Nesse período, foram produzidos trabalhos acadêmicos nos Estados Unidos destacando a heterogeneidade da população negra e demonstrando que os obstáculos enfrentados por ela resultavam da discriminação racial, e não de uma suposta inferioridade inata sustentada pela biologia (Ibid.). Apesar disso, por vezes ainda persiste a naturalização do conceito de raça, como um fato real, neutro e auto-evidente, que por vezes nem mesmo é definido, visto que é tido como dado (DOTY, 1999).

A raça, no entanto, deve ser compreendida como uma construção social, e seu processo de conceitualização como uma prática necessariamente política (Ibid.). Doty (1999, p. 453) define raça como “um local social, político e discursivo onde questões de identidade e diferença, si mesmo e o outro, são resolvidas, embora sempre de maneira contingente, instável e tentativa”¹⁴. Assim, a raça constitui um conceito político, historicamente específico e de natureza social (Ibid.) que faz uma distinção entre grupos.

¹⁴ Tradução da autora. Trecho original: “(...) a social, political and discursive location where questions of identity and difference, self and other, are resolved though always in a contingent, unstable and tentative way.” (DOTY, 1999, p. 453).

Apesar da atenção ao contexto histórico, pode ser apontada uma característica que permanece nuclear para o conceito de raça ao longo do tempo: a ligação com práticas e relações de opressão, dominação, exclusão e controle – ou seja, fundamentalmente um mecanismo de poder (DOTY, 1999; FOUCAULT, 2010 [1997]; SCHUCMAN, 2010). Por outro lado, ao mesmo tempo em que serviu e serve para manter as estruturas de poder, o conceito de raça também passou a ser utilizado como ferramenta para a compreensão de manifestações de racismo e de xenofobia e para o questionamento dessas estruturas, tornando-se mecanismo de afirmação e mobilização dentro da luta antirracista (SCHUCMAN, 2010).

Em sua análise do discurso racista, Van Dijk (1993) afirma que o racismo não é meramente composto por atitudes individuais, mas sim sustenta um sistema de poder – seja social, cultural, político e/ou econômico – de um grupo sobre o outro, nas mais variadas esferas da sociedade. Assim, por sua relação intrínseca com estruturas de poder, o racismo apresenta caráter essencialmente intergrupar. Ainda de acordo com o autor, a discriminação está relacionada às normas sociais e culturais, valores, ou ideologias de grupos dominantes. As diferenças entre um grupo e outro podem ser mínimas ou mesmo inexistentes, mas são definidas com a ajuda de recursos discursivos como o exagero das diferenças e minimização das variações intra-grupo (VAN DIJK, 1993).

Assim como Van Dijk (1993), Elias e Scotson (2000 [1994]) também verificaram o exagero de diferenças por meio do estudo da pequena comunidade de Winston Parva, onde perceberam uma divisão entre “estabelecidos” e “outsiders”, que não se relacionavam para além do âmbito profissional e viviam em bairros distintos. Não existiam, entre os dois grupos, diferenças de nacionalidade, cor, etnia, nível educacional, ocupação ou renda, mas os estabelecidos estavam no local há gerações enquanto os outsiders eram recém-chegados. No processo de construção social dos grupos, os estabelecidos atribuíam aos *outsiders* as características ruins de sua porção considerada “pior”, a minoria anômica, enquanto construíam sua autoimagem baseada nas características de seu setor tido como exemplar, também minoritário.

Não há nada de acidental em se descobrir aspectos semelhantes nas relações estabelecidos-outsiders que não estão vinculada a diferenças raciais ou étnicas e naquelas ligadas a essas diferenças. Os indícios sugerem que, também neste último caso, tais aspectos não se devem às diferenças raciais ou étnicas em si, mas ao fato de um dos grupos ser estabelecido, dotado de recursos superiores de poder, enquanto o outro é um grupo outsider, imensamente inferior em termos do seu diferencial de poder e contra o qual o grupo estabelecido pode cerrar fileiras. (ELIAS e SCOTSON, 2000 [1994], p. 31)

Ao contrastar seu estudo com outras pesquisas, os autores verificam que estigmas como pobreza, desordem, indisciplina, sujeira ou contaminação seriam comumente atribuídos a grupos *outsiders* de diferentes culturas e épocas. Outra semelhança seria a coisificação do estigma social em material – algo objetivo implantado pela natureza ou pelos deuses - eximindo o grupo dominante de responsabilidade. Assim, Elias e Scotson (2000 [1994]) destacam que não apenas o poder material pode ter relevância nas relações de poder de um grupo sobre o outro, como também o poder simbólico: o orgulho e a satisfação de pertencer a um grupo que se julga humanamente superior. A exclusão dos *outsiders* reflete, assim, a busca por preservar o que estabelecidos julgam ter alto valor, sendo o estigma uma importante arma nas tensões e conflitos ligados a disputas de poder.

A xenofobia é também fruto da construção social de dois grupos – “eles” e “nós” – e da exclusão e rejeição de um grupo pelo outro. Porém, essa construção é sustentada e estimulada pela organização geopolítica do espaço mundial em fronteiras rígidas, que supõem pessoas que nasceram separadas por linhas imaginárias são fundamentalmente diferentes. Wimmer (1997) aponta que a xenofobia não apenas serve para reassegurar identidades, mas também é um elemento de um embate político sobre quem tem o direito de ser cuidado pelo Estado e pela sociedade, isto é, é uma luta pelos bens coletivos do Estado-nação moderno. A rejeição ao estrangeiro não seria consequência, portanto, de uma real competição por bens materiais – sobretudo empregos – ou de diferenças culturais fundamentalmente incompatíveis, mas sobretudo da percepção a respeito da competição ser legítima ou ilegítima, e de uma cultura ser considerada ameaçadora ou não à utopia de uma sociedade coesa e sustentável. Ao disputar a definição de cidadania e de direitos, “(...) diferentes grupos defendem diferentes concepções de nação para justificar suas escolhas políticas” (REIS, 2007, p. 45).

Ao refletirmos a respeito da xenofobia, devemos atentar não apenas para o que Valluy (2008) define como xenofobia contestatária – isto é, aquela expressa em discursos de ódio e manifestações abertamente discriminatórias, inclusive racistas e nacionalistas, contra imigrantes – mas também para mais a sutil, e por isso mais eficiente na difusão e aceitação de suas ideias pela sociedade, xenofobia de governo. Por intermédio de políticas convergentes e cumulativas – entre elas a luta contra imigração irregular e contra o trabalho “ilegal” de imigrantes, a vigilância policial de certas populações e as restrições de acesso a vistos e regulamentação – numerosos governos designam o imigrante como problema, risco ou ameaça e o mantém à margem da sociedade (VALLUY, 2008; VENTURA, 2017). A

institucionalização de tais práticas leva à banalização, material e simbólica, da xenofobia de governo. Esta é expressa através de uma linguagem técnica e pretensamente neutra, que visa supostamente a resolver o problema, reduzir o risco e prevenir a ameaça, de tal maneira que o desrespeito aos direitos humanos dos imigrantes e a sua marginalização à parte da sociedade já não provocam estranheza ou revolta (VALLUY, 2008). Por essa razão, a xenofobia de governo muitas vezes passa despercebida e é particularmente perigosa.

A xenofobia cresce, em um mundo cada vez mais globalizado, como instrumento político de mobilização, sendo o imigrante, o “estrangeiro” visto como origem de diversos problemas e de ameaças – ao emprego, à “identidade nacional”, à vida. Se a xenofobia e o racismo podem ser separados conceitualmente, na realidade e especialmente dentro do ideário do Estado-nação culturalmente homogêneo ambas as formas de discriminação caminham juntas.

Hopenhayn e Bello (2001) ressaltam as raízes na discriminação étnico-racial que a xenofobia apresenta no contexto latino-americano. Observam ainda que o aumento de intensidade das migrações na atualidade faz com que a dicotomia “eles”/“nós” seja fortemente baseada na xenofobia em escala global, manifestada em visões pejorativas, discriminação no acesso a oportunidades, e no extremo da violência xenofóbica. O “outro-estrangeiro” é caracterizado como tal sobretudo se não é branco e possui origens indígenas, afro-latinas ou afro-caribenhas (Ibid.). Para ilustrar o argumento, os autores referem-se aos apelidos pejorativos endereçados aos imigrantes paraguaios e bolivianos na Argentina (*cabecitas negras*), os imigrantes peruanos e equatorianos no Chile (*cholos*) e os imigrantes equatorianos no Peru (*monos*).

Portanto, os fenômenos de racismo e xenofobia estão profundamente interligados. Nem todo imigrante é considerado “estrangeiro”: não é todo migrante que possui diferenças culturais que não são passíveis de convivência. As origens étnicas e características físicas, em especial a cor da pele, servem como marcadores de grupos distintos não apenas entre o “eu” nacional e o “outro” imigrante, mas também entre os próprios imigrantes, que são divididos entre desejados e indesejados, e entre os próprios nacionais. A classe social é outro marcador a ser considerado na distinção social – e jurídica, política e econômica – entre imigrantes desejados e indesejados, porém deve ser compreendida de maneira que perpassa o nível individual ou local, levando em consideração as divisões globais de trabalho entre países centrais, semi-periféricos e periféricos (WALLERSTEIN, 2004) e seu impacto nos fluxos migratórios.

Além disso, os migrantes precisam enfrentar hierarquias raciais frequentemente distintas daquelas presentes em seus países de origem, o que pode ter implicações profundas para a formação identitária relacional do migrante no país de acolhida e sua inclusão social, bem como para sua percepção de discriminação. Assim, o racismo desempenha um papel fundamental não apenas na ideação da sinonímia raça-nação, mas também na eugenia e controle de populações no contexto das políticas migratórias (SEYFERTH, 2008).

Após estas considerações a respeito do racismo e da xenofobia e sua relação com a configuração mundial e a mobilidade humana, faz-se necessário apontar uma importante mudança a nível internacional, com significativo impacto na compreensão dos fluxos migratórios: o desenvolvimento e fortalecimento do regime internacional de direitos humanos. A noção de responsabilidade dos Estados em relação aos indivíduos cresce desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando passou-se a discutir cada vez mais o paradoxo entre a soberania estatal e a efetivação dos direitos humanos, aos quais os indivíduos estão intitulados independentemente de sua nacionalidade. Apesar da existência anterior do reconhecimento do refúgio no plano internacional, a definição era realizada de forma categórica, e foi tornada geral apenas com a criação da temporária Organização Internacional para os Refugiados (OIR), em 1948 (BARNETT, 2002), mesmo ano em que foi firmada a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), instituição permanente, foi criado em 1950. No ano seguinte, foi assinada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, ou Convenção de Genebra de 1951, que consolidou instrumentos internacionais prévios relativos aos refugiados e definiu quem poderia ser considerado refugiado, seus direitos e os deveres dos países que os recebem. Esta Convenção foi especialmente importante por limitar as prerrogativas dos Estados no referente a suas fronteiras quando se diz respeito aos refugiados, que não podem ser retornados a um país onde sua vida ou sua liberdade estejam ameaçadas devido a raça, religião, nacionalidade, grupo social ou posicionamento político (princípio da não-devolução ou *non-refoulement*) (ACNUR, 1951).

Nos anos 1960 e 1970, movimentos relacionados ao racismo e preconceito gerariam impactos para a questão da migração. Nos Estados Unidos, a associação entre identidade estadunidense e branquitude foi exposta pelo o movimento negro por direitos civis, o que ressoaria mundialmente, especialmente após o final da Guerra Fria. A denúncia do racismo institucionalizado estadunidense impulsionou o movimento de outras populações também

excluídas pela branquitude normativa, nos Estados Unidos e no mundo, a elaborar ideologias de pluralismo cultural que expunham a falácia da composição homogênea da nação (WIMMER e SCHILLER, 2002). Na agenda de pesquisa de Relações Internacionais, Doty (1999) nota que o aumento da presença da temática racial coincidiu com tensões raciais e o movimento de poder negro nos Estados Unidos. Ainda, os direitos culturais, intrinsecamente ligados à identidade, permaneceram um ponto polêmico, em um mundo no qual as facilidades de comunicação e mobilidade tornam o mito da homogeneidade cultural insustentável (CASTLES e DAVIDSON, 2000).

Por outro lado, movimentos xenofóbicos e racistas também ganhavam força em certas esferas. Reis (2007) e Wimmer e Schiller (2002) apontam que durante os anos 1980 muitos países passaram a repensar as políticas de nacionalidade e também de imigração. Face aos desafios econômicos da recessão mundial e das crises do petróleo dos anos 1970, tornou-se politicamente aceitável culpar migrantes por problemas sistêmicos, prática que permanece comum nos dias atuais:

O impulso para impedir a migração como uma solução para problemas que eram na verdade de uma natureza sistêmica tomou diferentes formas em diferentes lugares, e foi implementado com crescente severidade no curso de 20 anos, limitou direitos de cidadania para antigas populações coloniais e interrompeu abruptamente os programas de trabalhadores temporários.¹⁵ (WIMMER e SCHILLER, 2002, p. 321)

Sayad (1998 [1991]) observa três ilusões coletivamente mantidas – pela sociedade de origem, pela sociedade de acolhida e pelos próprios migrantes – a respeito das migrações: 1) a ilusão da provisoriabilidade, que gera “(...) uma dupla contradição: não se sabe mais se se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou, ao contrário, se se trata de um estado mais duradouro mas que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriabilidade” (SAYAD, 1998[1991], p.45); 2) a ilusão de que a presença do migrante está totalmente subordinada ao trabalho, sendo o imigrante considerado “(...) essencialmente uma força de trabalho, provisória, em trânsito.” (SAYAD, 1998[1991], p. 54); 3) a ilusão da neutralidade política do imigrante em si e do fenômeno migratório, segundo a qual a natureza fundamentalmente política da migração é mascarada, ganhando destaque a função econômica.

Sendo assim, o autor considera que é especialmente no momento de crise econômica, desemprego e outras dificuldades que se evidenciam as contradições da política imigratória.

¹⁵ Tradução livre da autora. Trecho original: “The momentum to stop migration as a solution to problems that were in fact of a systemic nature took different forms in different locations, and was implemented with increasing severity in the course of 20 years, limited the citizenship rights of former colonial populations and abruptly ended guest worker programmes” (WIMMER e SCHILLER, 2002, p. 321).

Nesse momento, são repensados as “vantagens” e os “custos”, e a migração é reorientada pela sociedade de acolhida de acordo com seus interesses, por meio de discursos, praticas cotidianas, decisões administrativas e textos legislativos. As ilusões citadas pesam para, em tempos de crise, destacar a incerteza e a temporalidade da estadia dos imigrantes, criando um sentimento de “inconveniência social” e “ilegitimidade de sua presença” (SAYAD, 1998 [1991], p. 53).

Afinal, um imigrante só tem razão de ser no modo do provisório e com a condição de que se conforme ao que se espera dele; ele só está aqui e só tem razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo que se precisa dele e lá onde se precisa dele. (SAYAD, 1998 [1991], p. 55)

Dessa maneira, observa-se uma renovada disputa entre movimentos anti-imigração e por direitos dos migrantes no contexto da globalização, desvelada sobretudo em momentos de crise. Esse embate político, profundamente conectado com a ideia de pertencimento nacional, permanece vivo hoje e se traduz em diversas formas e arenas. Desde os aspectos mais diretamente relacionados ao dia-a-dia dos migrantes – como os empecilhos do acesso à saúde e à educação, travados sobretudo em arenas locais e nacionais – até a conceituação abstrata da ética e legitimidade da inclusão no Estado, passando por questões de organização política e relações transnacionais dos migrantes, a migração é um processo fundamentalmente político e um espaço de disputa (REIS, 2007).

Desde os anos 1990, o contexto conturbado de debates sobre política de imigração, direitos políticos e violência racial levou ao aprofundamento de demandas por parte das organizações de imigrantes e movimentos políticos, para as quais uma nova noção de cidadania ganhou força. O principal objetivo passou a ser a participação completa em uma nova democracia multicultural, o que necessariamente passaria a incluir direitos políticos (CASTLES e DAVIDSON, 2000). De acordo com Reis (2007),

A forma como essas políticas se modificam ao longo da história revela como o próprio auto-entendimento do Estado nacional se transforma. Isso não equivale a dizer que essas políticas sejam uma simples transposição de ideias abstratas de nacionalidade para a realidade. De fato, as políticas de imigração e nacionalidade refletem interesses econômicos, demográficos e conjunturas políticas. Contudo, pelas suas próprias naturezas, elas obrigam os atores sociais envolvidos nas suas produções a se expressarem em um discurso de nacionalidade, a tentarem responder à questão “quem nós somos”, ou “quem nós queremos ser” (...). (p. 39)

Como resultado dessa disputa entre diversos campos distintos, a migração contemporânea é estruturada, percebida e discutida sobretudo de maneira categorizada, incluindo refugiados, migrantes para reunificação familiar, migrantes qualificados, migrantes

“ilegais”, entre outros (WIMMER e SCHILLER, 2002). Doty (1999) observa que o uso de categorias no campo migratório atua como um mecanismo de construção de fronteiras raciais internas, enquanto Sayad (1998 [1991]) aponta que a regulamentação da migração seria a imposição da definição de imigrantes constituída em função das necessidades da sociedade de acolhida em determinado momento. Ao analisar o conceito “juridicamente inexistente, reducionista e equivocado” de “migrante econômico”, Cernadas (2016, p. 99) destaca as consequências perniciosas do uso de categorias e formas discursivas que distorcem a complexidade da realidade: “(...) primeiro, em legitimar determinado enfoque da política migratória, geralmente com viés de segurança; e segundo, consequentemente, em afetar direitos e garantias de pessoas que migram ou tentam migrar” (Ibid.). Essas definições frequentemente determinam a legitimidade do migrante aos olhos da população nacional e o seu acesso a direitos, embora, conforme observado, exista uma diferença entre o que é garantido legalmente e a existência de condições materiais e simbólicas que permitam o cumprimento de fato desses direitos.

Enquanto existem notáveis particularidades a respeito das tendências contemporâneas e das características de suas distintas arenas de disputa, tal como a crescente categorização, há divergências entre os acadêmicos a respeito do que realmente constitui novidade quanto aos fluxos migratórios atuais, bem como quanto as suas relações com a globalização. Especialmente após o fim da União Soviética, o propagado “fim da história” (FUKUYAMA, 1992), a emergência de uma nova ordem marcada pela globalização e a derrubada de fronteiras foram ideias celebradas, sendo o crescimento das migrações considerado um símbolo dos novos tempos (REIS, 2007). No entanto, após um período de entusiasmo com a “novidade” da globalização e com a oposição entre um presente fluído e um passado estático, os estudos acadêmicos voltaram-se para o reconhecimento de que a globalização em si não é um fenômeno novo (WIMMER e SCHILLER, 2002), assim como a alegação de que existe um aumento numérico sem precedentes das migrações é um tema controverso entre demógrafos (REIS, 2007).

Por outro lado, existe um consenso de que os atuais processos globalizantes afetam mais profundamente o cotidiano de distintas partes do mundo, e nesse contexto os fluxos migratórios estão se transformando (WIMMER e SCHILLER, 2002; REIS, 2007; DE WENDEN, 2010). A ideia de fronteiras rígidas é cada vez mais questionada no contexto atual, visto que as conexões globais estão cada vez mais rápidas e eficientes. Segundo Levitt e Jaworsky (2007), a migração contemporânea se diferencia de outros momentos históricos por fatores como: a dependência

de muitos países não industrializados de remessas, e portanto maior atuação desses países para que os fluxos continuem; a distinção em “hospitalidade” para migrantes qualificados ou não; e a intensificação dos mercados internacionais; a globalização da mídia; e a compressão do espaço-tempo.

A mobilidade crescente, a heterogeneidade de valores e práticas culturais, as cidadanias múltiplas, os indivíduos que habitam mais de um país, a influência cultural, política e econômica do transnacional e do internacional, e a variedade e rapidez dos fluxos migratórios são fatores apontados por Castles e Davidson (2000) como desafios ao pertencimento a um Estado-nação como base para a cidadania. A linguagem da cidadania, ao lado dos direitos humanos, ganha força na luta por direitos por parte dos migrantes. Conceitos como “cidadania global”, “cidadania transnacional” e “cidadania pós-nacional” são debatidos atualmente, adicionando complexidade ao debate (BOSNIAK, 2000). Reis (2007) aponta que, apesar dos diferentes significados atribuídos ao conceito em diferentes lugares e períodos, a cidadania significa sobretudo igualdade perante a lei, e, não sendo essa uma realidade para os migrantes, corre-se o risco de esvaziar o termo.

A cidadania constitui, portanto, um paradoxo em um mundo onde os fluxos migratórios possuem grande relevância: a igualdade é central para a cidadania, mas sendo a igualdade associada ao pertencimento a uma comunidade política e a cidadania atuando como critério para tal, o status da cidadania acaba servindo como base para políticas e identidades excludentes (SASSEN, 2008; BOSNIAK, 2000). É justamente na tensão entre um sujeito parcial em termos legais e políticos, o “estrangeiro”, e a realidade rica e complexa que constitui a migração que está a capacidade desta de iluminar tensões no coração do Estado-nação historicamente construído (SASSEN, 2008).

Ao mesmo tempo, entende-se que o transnacionalismo não nega a importância ou durabilidade das fronteiras estatais, considerando as ligações entre cidadãos e Estado como múltiplas ao invés de desaparecendo (LEVITT e JAWORSKY, 2007), e não rompe de forma definitiva com o paradigma do nacionalismo metodológico (WIMMER e SCHILLER, 2002). Apesar de o modelo tradicional de Estado ser frequentemente questionado, a ideia da abertura de fronteiras está mais ligada ao fluxo de capitais, bens e serviços, do que ao fluxo de pessoas. A legitimidade do Estado em determinar fronteiras rígidas para a entrada de pessoas não-nacionais permanece largamente aceita no âmbito global. Além disso, a legitimidade do discurso de direitos humanos está ligada com a publicidade e a pressão que eles são capazes de exercer no âmbito do Estado, sendo mais eficientes em países com constituições democratas

liberais, ou seja, sua efetividade tem uma relação profunda com a constituição política e cultural interna de um país (REIS, 2007). Assim, as novas abordagens dos estudos migratórios devem reconciliar as pressões da globalização com o fato de que os Estados permanecem sendo a unidade política mais importante (CASTLES e DAVIDSON, 2000).

1.2 O contexto histórico da construção da política imigratória brasileira e o ideário do imigrante pioneiro

Na passagem do século XV para o XVI, a chegada de navios portugueses e espanhóis na América do Sul dá início à era colonial no continente. O colonialismo estimulou e foi sustentado pela ideia de superioridade racial europeia e de inferioridade e atraso dos indígenas americanos (e não brancos em geral), justificando, assim, a conquista e dominação destes povos como uma missão civilizatória (SAID, 1993). Nos três séculos iniciais de sua colonização, o Brasil recebeu poucos imigrantes que não fossem ou colonizadores portugueses ou africanos traficados para o trabalho escravo. Apenas no século XIX, o processo imigratório de outros grupos ganhou força, especialmente após o fim do tráfico de pessoas escravizadas e da subsequente proibição da escravidão. A lógica da política imigratória de então foi baseada na ideia de superioridade europeia e de incentivo à pequena propriedade agrícola, buscando atrair especialmente alemães e italianos, considerados bons agricultores (SEYFERTH, 2002). Ao mesmo tempo, os negros brasileiros eram vistos como parte do modelo arcaico e retrógrado da escravidão, sendo excluídos dos debates sobre imigração (Ibid.).

A criação da colônia de Nova Friburgo no Rio de Janeiro, em 1819, é considerada o marco inicial da imigração (SEYFERTH, 2008). Deu-se início a um processo de incentivo à imigração de europeus, apoiado pelo Estado e por setores privados, com os objetivos de ocupar territórios e de atrair trabalhadores brancos livres. Na região sul do país, a imigração para colonização era de especial importância devido à existência de terras devolutas em abundância, baixa densidade populacional e contenciosos fronteiriços. Em documentos da época, observa-se a intenção em atrair colonos agricultores que migrassem com a família, fossem “robustos”, “saudáveis” e “resignados” politicamente, com restrições profissionais, morais, etárias e de saúde (SEYFERTH, 2008). Esse perfil era considerado ideal para a criação de núcleos de povoamento baseados na pequena propriedade, seguindo um modelo europeu e em oposição à grande propriedade escravagista (Ibid.).

A questão racial é explicitada na política migratória na segunda metade do século XIX, com a restrição da entrada de migrantes vindos da África e da Ásia (Ibid.). Esse fator, somado à marginalização das pessoas que foram escravizadas e a aplicação de incentivos à vinda de europeus para instalarem-se no país – sobretudo italianos e alemães – fazia parte da política de branqueamento da população nacional. O discurso supostamente científico sobre raças – que seria contestado e desmentido no início do século XX – tem seu apogeu justamente nesse período da abolição da escravidão, conservando a ideia de inferioridade dos negros e garantindo a manutenção das desigualdades raciais (HOPENHAYN e BELLO, 2001; GUIMARÃES, 2004). Mesmo a elite pró-abolicionista brasileira tinha um projeto de unidade nacional que excluía os negros, por meio do branqueamento (pelas vias da miscigenação e imigração), do cerceamento de manifestações culturais e da invisibilização da população negra através do mito da democracia racial¹⁶ (COSTA, 1985; GUIMARÃES, 2004; LIMA, 2008). Também os indígenas, ocupantes das terras consideradas “devolutas”, foram excluídos do processo de formação do Estado nacional, expulsos de suas terras e massacrados.

A primeira fase da imigração para o sul do país no século XIX foi marcada sobretudo pela vinda de habitantes do que hoje é a Alemanha. Os debates relativos à política de imigração no período começaram a apontar diferenças culturais dos alemães – que falavam um idioma distante do português e eram em sua maioria protestantes – e o risco que traziam para a unidade nacional (SEYFERTH, 2008). Havia um embate entre grupos mais preocupados com a modernização, com o fim do regime escravagista e com a ocupação dos territórios, que enxergavam a migração alemã de forma positiva e necessária; e, de outro lado, grupos nacionalistas que alertavam para o perigo de uma concentração de estrangeiros não assimilados e preferiam a vinda de imigrantes de origem latina (Ibid.). Apesar de considerados inconvenientes e etnicamente irredutíveis, os alemães permaneceram sendo encarados como bons trabalhadores rurais e portadores de civilização (SEYFERTH, 2002).

Nesse contexto, os italianos e outros latinos eram percebidos como mais “assimiláveis” (SEYFERTH, 2008). Por essa razão, passaram a figurar nas listagens preferenciais da época e, a partir da década de 1880, a vinda de italianos superou a de alemães (SEYFERTH, 2002). A Itália recém unificada, após um processo que durou entre 1815 e 1870, era um país pobre e populoso. O trabalho agrícola familiar fora desorganizado pelas guerras de unificação, pela ocupação e pelo serviço militar, sem que a industrialização da região norte conseguisse absorver

¹⁶ O mito da democracia racial é um conceito amplamente difundido entre estudos sobre o racismo no Brasil, que se refere à contestada ideia de que não haveria preconceito racial no país, de que os negros teriam mobilidade social e que a desigualdade existente seria explicada por questões de classe, e não de raça (COSTA, 1985).

toda a mão-de-obra disponível (SANTOS, 2005). Na serra gaúcha, a imigração italiana intensificou-se com incentivos do próprio Estado do Rio Grande do Sul (KANAAN, 2012).

Os italianos formaram comunidades ítalo-brasileiras, dentro das quais buscaram construir uma identidade comum. Os primeiros imigrantes que chegaram ao território que é hoje Caxias do Sul eram tirolezes, venetos, lombardos e trentinos, constituindo um grupo bastante variado (IBGE, 2017a). Em território brasileiro forjou-se o pertencimento em torno de uma identidade italiana não necessariamente existente nas localidades de origem dos migrantes, cuja unificação dentro de um único Estado-nação havia ocorrido recentemente (SANTOS, 2005). A Igreja Católica desempenhou um papel relevante, funcionando como transmissora de valores e espaço de manutenção da identidade: quando o idioma ou o sentimento de pátria (seja brasileira ou italiana) não era capaz de unir os imigrantes recém-chegados, a religião já representava um elemento de união (SANTOS, 2015). O processo de formação identitária levou a uma superação das diferenças regionais nos territórios de origem, incluindo no âmbito idiomático:

Na situação colonial, identidades regionais importantes nos países de origem aos poucos deram lugar a categorias unívocas. As distinções dialetais trazidas da Alemanha e da Itália foram substituídas por linguagens que incorporavam mudanças fonéticas num contexto de assimilação. (SEYFERTH, 2005, p. 29-30)

Além disso, parte do processo se dá em torno da idealização do caráter pioneiro da migração e do uso do binômio imigração-civilização como parte da identidade dos migrantes alemães, italianos ou poloneses, desde as primeiras manifestações no século XIX e persistindo em publicações da segunda metade do século XX (SEYFERTH, 2005; 2008). A construção do ideário passava pela história dos migrantes de superação das adversidades, do trabalho árduo em direção à ascensão social. Verifica-se, em relatos e biografias dos primeiros imigrantes, a maximização das dificuldades dos imigrantes pioneiros e minimização do papel das autoridades brasileiras no desenvolvimento da região, reforçando essa ideia (SANTOS, 2015). Essa identidade surge como uma afirmação do “nós” perante o “outro”, o “outro” representado sobretudo pelas oligarquias gaúchas (SANTOS, 2005). Nesse período, observa-se preconceito contra os colonos, considerados trabalhadores braçais não assimilados (SEYFERTH, 2005). Assim, os colonos se reafirmam como pioneiros, desbravadores, civilizatórios perante os “pêlo-duro” (descendentes de portugueses e espanhóis) e os “brasileiros” (descendentes de indígenas e negros) (SANTOS, 2005).

Com o final do Império, torna-se ainda mais evidente na política migratória a percepção da etnicidade como perturbadora da unidade nacional. Um mês após a Proclamação da República, em 1899, é promulgado o Decreto 58º, de 14 de dezembro de 1889, que determina a naturalização geral e compulsória para os imigrantes (SEYFERTH, 2008). Depois da Primeira Guerra Mundial, o incentivo à vinda de imigrantes da Europa foi interrompido. Em um contexto de reconfiguração de fronteiras e deslocamentos em massa em consequência da guerra, a legislação brasileira foi configurada de maneira que inviabilizava, na prática, a entrada de refugiados e apátridas (Ibid.).

Durante o Estado Novo (1930-1945), foram mantidas as mesmas concepções de raça e miscigenação que embasaram a tese do branqueamento, bem como foi posta em prática uma política violenta de abrasileiramento forçado, justificada pela “segurança nacional”. Em 1934, é implementado o regime de cotas imigratórias, sob a alegação de proteger a formação étnica, cultural e social do país. A lei de cotas foi delineada de maneira a privilegiar italianos, portugueses e espanhóis (SEYFERTH, 2002; 2008). Já a “campanha de nacionalização” intervencionista, que durou entre 1937 e 1945, restringiu manifestações idiomáticas e culturais dos migrantes e proibiu associações com configurações étnicas, visando sobretudo colônias de migrantes alemães, italianos e poloneses no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Essa política procurou, sem sucesso, desmantelar a concentração étnica de migrantes e aprofundar o projeto assimilacionista (SEYFERTH, 2005).

A política migratória do século XIX e da primeira metade do século XX reflete os princípios da construção do Estado-nação brasileiro que permanecem atuais. Por um lado, no Brasil pós-escravidão e até os dias de hoje, o racismo é expresso em forma da busca por uma unidade que assimila as minorias, por meio do estabelecimento de uma cultura hegemônica (sincretismo cultural) e pela miscigenação, diluindo os conflitos raciais (LIMA, 2008). Com o mito da democracia racial, a sociedade brasileira simultaneamente mantém a estrutura do privilégio branco e evita que a raça seja mobilizada como identidade coletiva e ação política (SCHUCMAN, 2010).

Por outro lado, a construção identitária dos migrantes italianos e alemães enquanto colonos civilizadores, os pioneiros heroicizados, permaneceu viva mesmo após as políticas de assimilação. Referenciando especificamente o caso de Caxias do Sul, Santos (2005; 2015) aponta como atualmente os descendentes seguem reivindicando a identidade ítalo-brasileira por a considerarem mais valorizada. A afirmação enquanto “italianos”, “ítalo-brasileiros” ou “ítalo-gaúchos” – com destaque para o hibridismo de uma “cultura local dentro da cultura regional”

(SANTOS, 2015, p. 26) – significa a inclusão em uma rede, ampliando possibilidades de ascensão social. Assim, a identidade está relacionada a interesses e pode possuir objetivos políticos e econômicos, além de outros significados não instrumentais, tais como afetividade, espírito de comunidade, valores compartilhados, entre outros (SANTOS, 2015). Essa identidade historicamente construída também adquire contornos étnicos:

Durante a Segunda Guerra Mundial, ser “italiano” era uma categoria negativa, mas a partir do final da guerra observamos uma reelaboração que aponta o imigrante italiano como o civilizador, aquele que transformou a selva em cidade através do suor de seu rosto. A cultura “italiana” é assumida como um elemento de diferenciação. Há uma construção histórica de uma identidade, ligada a determinados comportamentos que estão associados ao sentido de pertencimento a um grupo. Acontece nesse caso um privilegiamento de natureza biológica (a descendência italiana) para explicar fenômenos sociais, inclusive o desenvolvimento econômico de Caxias do Sul. A cultura adquire assim um significado classificatório, implicando na noção de superioridade e inferioridade, num discurso que hierarquiza as etnias. (SANTOS, 2015, p. 183)

Caxias do Sul foi criada como colônia ainda sem nome em 1875, e já em 1890 obteve o status de Município. A cidade de Caxias teve um rápido crescimento em comparação com os demais núcleos coloniais da região, e tornou-se o centro da colonização italiana no Rio Grande do Sul (SANTOS, 2005). Esse crescimento se deu em grande parte devido a sua localização privilegiada, que favoreceu o crescimento do comércio, do qual surgiu o capital inicial que fomentou o desenvolvimento industrial da região (SANTOS, 2015). A partir de meados do século XX, a cidade se tornou o centro do processo de industrialização do Nordeste do Estado, liderado pelos descendentes de imigrantes italianos (KANANAN, 2012). Atraídos pela industrialização e urbanização, migrantes vindos de outras cidades da região, de outros lugares do Brasil e mesmo de alguns países vizinhos participaram do crescimento e desenvolvimento da cidade nos séculos XX e XXI – com destaque, no período recente, para os migrantes vindos das regiões fronteiriças do Rio Grande do Sul. Assim, Caxias não apenas foi formada por imigrantes no final do século XIX e início do século XX, como sua história é marcada pela chegada de outros fluxos migratórios, sendo a cidade gaúcha que mais cresceu entre 2000 e 2010, de acordo com dados do Censo (IBGE, 2017a).

Santos (2005, p. 51) aponta que “(...) a reafirmação de uma identidade diferenciada adquire importância justamente quando, com o desenvolvimento da indústria, Caxias do Sul passa a atrair pessoas de diversos lugares e origens”, sendo o mito do “imigrante pioneiro” utilizado e difundido pela elite dirigente política e econômica. Na década de 1950, época de significativa industrialização da região, construiu-se a identidade do italiano progressista,

desenvolvido, colono desbravador que havia se transformado em industrial. A identidade funcionava como oposição entre industrial e colono, urbano e rural, progresso e atraso. Com a consolidação da indústria e do centro urbano, aconteceu uma revisitação da história da formação regional e uma revalorização da identidade do colono rural, sendo esta reivindicada mesmo por moradores urbanos sem relação direta com a agricultura (SANTOS, 2005; 2015).

No âmbito nacional, a partir da metade do século XX, o Brasil, até então um país essencialmente de imigração, começou a passar por transformações no sentido dos fluxos migratórios. Especialmente a partir da crise econômica da década de 1980, um número significativo de brasileiros emigrou para a Europa e os Estados Unidos, em busca de melhores oportunidades de trabalho. Porém, devido ao desenvolvimento econômico e social do Brasil no século XX e à crise econômica iniciada em 2007 – que afetou sobretudo os países do Norte global que compunham os principais destinos para os brasileiros emigrantes – teve início um novo e mais diversificado período de imigração intensa (CAVALCANTI, 2014).

O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815, de 1980), que regulará a migração no Brasil até novembro de 2017, foi formulado na época da ditadura militar (1964-1985) e é marcado por uma perspectiva fortemente securitária, que restringe direitos e exclui estrangeiros com base na “ordem pública” e nos “interesses nacionais” (BRASIL, 1980). Desde então, o refúgio foi regulamentado através da Lei 6.474, de 1997 (BRASIL, 1997), e houve importantes avanços para imigrantes provenientes da Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile através do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (BRASIL, 2009). Além disso, resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) buscaram responder pontualmente às necessidades geradas pelas mudanças nos fluxos migratórios¹⁷. No entanto, tais avanços foram insuficientes e geraram uma ambiguidade na política migratória, resultado da disputa entre aqueles que defendem os direitos humanos e outros que concebem as imigrações sob uma lógica securitária ou de mercado (VENTURA e ILLES, 2012).

Após anos de intenso trabalho da sociedade civil e discussões em torno de diversos projetos de lei propostos para substituir o Estatuto, a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445) foi aprovada em 24 de maio de 2017 e entrará em vigor no final de novembro de 2017 (BRASIL, 2017). Apesar de significar um avanço em relação ao Estatuto, partes importantes da lei foram vetadas pelo poder Executivo federal. Entre elas estava o Artigo 118, que concedia autorização de residência aos imigrantes que ingressaram no território nacional até a metade de 2016 e seria

¹⁷ Por exemplo, a Resolução Normativa nº 97 do CNIg de 12 de janeiro de 2012, que estabelece a emissão de vistos humanitários para haitianos (CNIg, 2012) (ver nota 23, p. 49).

crucial para a garantia dos direitos de milhares de imigrantes que buscam regularizar sua situação migratória no país.

Atualmente, a emigração no país permanece importante (MOULIN, 2015), assim como o retorno de brasileiros que antes viviam no exterior, e cresce a presença de estrangeiros de origens não-tradicionais, com destaque para a imigração haitiana, a que mais cresceu nos últimos anos, e para fluxos latino-americanos e africanos. Apesar da maior parte das migrações ser composta por fluxos direcionados aos países do Norte global, a migração Sul-Sul tem crescido em importância relativa, especialmente após o recrudescimento das políticas migratórias restritivas da Europa e dos Estados Unidos (DE WENDEN, 2009). Visto que muitos países que se tornaram importantes destinos migratórios permanecem sendo também países de emigração e de trânsito, a classificação de países, as decisões políticas referentes aos direitos dos migrantes, e as redes migratórias crescem em complexidade.

O Brasil atual é um país de emigração e imigração, e, diferentemente da imigração restrita do século XIX e início do século XX, os novos movimentos imigratórios incluem bolivianos, chineses, haitianos, peruanos, senegaleses, sírios, entre outras diversas nacionalidades. No novo contexto de imigração no Brasil, observa-se, como já foi dito na Introdução deste trabalho, a emergência de novos destinos de imigrantes (NIDs) (WINDERS, 2014). É nesse cenário em que ocorrem as novas imigrações para Caxias do Sul.

1.3 Compreendendo as novas imigrações em Caxias do Sul (RS) a partir das narrativas locais: a cidade dos imigrantes e a discriminação

Com população estimada em 479.326 habitantes em 2016, Caxias do Sul é a principal cidade da região Nordeste do Rio Grande do Sul e segunda maior do Estado. Em 2013, seu produto interno bruto (PIB) atingiu mais de 21 milhões de reais, ficando atrás apenas da capital Porto Alegre (IBGE, 2015). Município fundado pelos migrantes italianos no final do século XIX, sua industrialização e desenvolvimento econômico passaram a atrair outros migrantes internos e de regiões fronteiriças desde a segunda metade do século XX. Caxias do Sul foi também, durante os últimos anos, é um dos principais destinos de um novo fluxo migratório para a região Nordeste do Rio Grande do Sul, composto em sua maioria por senegaleses e haitianos, que começaram a chegar em 2011 e 2012. Como já observado anteriormente, não há dados a respeito do número de imigrantes que habitam a cidade, embora uma estimativa recente do CAM aponte para aproximadamente 2.800 haitianos e senegaleses (GAÚCHA, 2017).

Apesar da ausência de dados, é notado pelas estimativas e por entrevistados que o volume dos fluxos diminuiu. Novos imigrantes continuam chegando à cidade, embora de maneira mais intervalada e em menor número do que aqueles que, sobretudo diante da crise econômica, deixaram Caxias para buscar oportunidades em outros lugares.

De acordo com diversos entrevistados, o fluxo dos imigrantes senegaleses e haitianos para Caxias do Sul começou quando empresas recrutaram indivíduos em cidades fronteiriças no Norte do Brasil. Grande parte dos imigrantes de ambos os países se deslocavam por transporte aéreo até o Equador, para então seguir por via terrestre até o território brasileiro. Além do recrutamento direto por empresas caxienses, diversos outros caminhos foram tomados pelos imigrantes que chegaram à cidade, com forte influência de redes sociais que funcionam como mecanismos de troca de informações e pontos de apoio. Por exemplo, um grupo de senegaleses também havia morado anteriormente em Passo Fundo (RS), onde há muitos anos habitava “um senegalês que ajudava” os demais com questões como documentação (Entrevistado 2). Independente da rota, Caxias do Sul atraiu muitos imigrantes devido à abundância de oferta de emprego que havia à época na região.

No entorno de Caxias, diversas outras cidades menores também atraíram contingentes de imigrantes para trabalhar em indústrias específicas, criando um processo de imigração interiorizado que tinha em Caxias o centro urbano mais próximo para acesso a determinados serviços. Dentre estes, está o escritório da Polícia Federal, para processar documentações como solicitações de refúgio, e o posto do MTE, para a elaboração de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS). O Entrevistado 16 conta que no início da chegada dos imigrantes havia escassez de mão-de-obra, e algumas empresas faziam recrutamento em frente ao MTE, pois “[c]omo eles sabiam que as pessoas tinham que vir fazer carteira, era comum tu teres dois, três carros até de cidades de fora daqui recrutando essas pessoas para trabalhar”.

Os imigrantes entrevistados relataram sua chegada em um novo destino migratório, ainda não consolidado para suas comunidades de origem. Existia um grande desconhecimento a respeito do país para o qual estavam migrando:

Porque eu, quando estava querendo vir para o Brasil, eu achei que os brasileiros eram bilíngues, usavam português e inglês. Daí não eram. (Entrevistado 10)

Primeiro, quando eu cheguei aqui, em Fortaleza, a gente queria ir para o Rio de Janeiro. A pessoa pediu para a pessoa, “Tá, mas como faz para a gente ir para o Rio?” “Ah, tem que pegar um carro que corre três dias”. Nossa, a gente aquela noite nem dormiu. A gente vai se perder, nem vamos tentar fazer isso. Vamos voltar para o Senegal, porque a gente não... Imagina sair de um lugar que tu nem corres três horas de viagem. (Entrevistado 2)

Esse desconhecimento também pode se transformar em uma decepção, quando se descobre que a expectativa criada em relação ao Brasil não corresponde à realidade, bem mais dura. Parte dessa desilusão é resultado do que é percebido como um país fortemente racista: “Aqui posso dizer que 90% da população é preconceito, racismo” (Entrevistado 13).

A América Latina não é a destinação dos haitianos. Brasil estava aberto, eles achavam que, nós achávamos que o Brasil era mais preparado para receber imigrantes, mas o Brasil não é preparado. (Entrevistado 4)

Por parte dos brasileiros, o desconhecimento a respeito dos recém-chegados e de suas culturas foi manifestado por vezes em curiosidade pelo “exótico”, em interesse por aproximar-se dos imigrantes e de suas culturas, ou em boatos depreciativos difundidos entre a população. Sobre estes, o Entrevistado 10 diz que, apesar de terem sido muito comuns no início, esses boatos foram desconstruídos pouco a pouco graças ao convívio e a eventos culturais, que normalmente contam com significativa participação de caxienses.

Antigamente era preconceito total, era assim, era fofoca que não tem nada a ver. Por exemplo, várias vezes as pessoas perguntavam: “Dizem que os estrangeiros comem cachorro aqui”. Aí daqui a pouco: “Ah, não era, não era”. Vêm alguns: “Ah, eles vieram aqui para trazer doença”. Aí fizemos aquela doação de sangue, não teve nenhum caso de doença. “Ah, não era, não era.” (...)

As pessoas hoje estão frequentando mais os estrangeiros, porque sabem que tem muitas coisas que aprender com eles, gostaram da nossa cultura. Nós não ficamos com os braços cruzados, sem fazer nada. A gente foi fazer palestras, fizemos eventos. E sempre, quase a cada dois meses tem um evento aí, que os brasileiros vão comer nossa comida, vão confraternizar conosco e perceberam que a imigração, cultura, respeito a gente tem. Então isso acaba mudando. (Entrevistado 10)

O desconhecimento e o preconceito também foram sentidos na questão do acesso aos serviços públicos, como também veremos no Capítulo 2. A Entrevistada 27 conta que havia um boato de que os haitianos estariam recebendo salários do governo: “Daí tem pessoas que dizem que ‘onde é que já se viu o governo dar um salário pros haitianos’. Vêm com essa informação, eu não sei de onde também, porque, pelo menos aqui nesse CRAS [Centro de Referência de Assistência Social], a gente nunca teve isso”. Ainda, a Entrevistada 1 relata que, em 2013, foi dito para pessoas em situação de rua que a falta de local para dormir devia-se à presença de muitos imigrantes na cidade ocupando vagas nos albergues. Os discursos de que os imigrantes seriam os culpados pela lotação dos serviços públicos – apesar de representarem uma parcela ínfima da população – e que estariam recebendo privilégios em relação aos brasileiros servem para, ao mesmo tempo, eximir o governo de responsabilidade em prover serviços públicos para

a população imigrante e utilizá-la como bode expiatório para justificar as falhas desses serviços não só para o imigrante, mas para a população de maneira geral.

O ideário fundacional da cidade, que contém o mito do imigrante pioneiro italiano, também influencia o entendimento das novas imigrações: estas são constantemente confrontadas com a história das imigrações pioneiras italianas. Quando questionados a respeito da existência de discriminação e preconceito, muitos entrevistados empregaram uma ou mais das seguintes narrativas: 1) a predominância do racismo; 2) o trabalho como fonte de valorização do imigrante e como contrapeso à questão racial; e 3) a tradição imigratória e a cultura italiana como fortes influências na acolhida aos imigrantes na cidade, positiva ou negativamente.

Quanto à predominância do racismo, há a percepção de que a discriminação sofrida pelos imigrantes é ligada ao fato de serem negros:

Mas tu sabes muito bem que dentro de qualquer lugar, saúde, educação, trabalho, o que existe é a discriminação racial, né. **Como eles são negros, são imigrantes negros, sempre ficam pra depois, enquanto os outros não são nem considerados imigrantes. Desde que seja branco, não tem problema.** Mas tem melhorado um pouco a situação. (Entrevistada 7) (grifo da autora)

À frente da Coordenadoria de Promoção de Igualdade Racial de Caxias do Sul, o Entrevistado 5 tem opinião semelhante: “Se chegasse um estrangeiro do Leste Europeu aqui, por exemplo, como é que ele seria recebido? Se chegasse um migrante italiano aqui. (...) Seriam recebidos de braços abertos”. Ele sustenta que, apesar disso, o Brasil recebe melhor os imigrantes do que os países do Norte global, visto que considera que “eles não são bem aceitos em lugar nenhum” e que a discriminação que os senegaleses e haitianos sofrem é similar àquela praticada contra os negros brasileiros.

Mas nos países europeus [os imigrantes] são mais maltratados. Conversando com o [Entrevistado 10], pede como é que o Brasil acolhe o estrangeiro em comparação com outros países que ele vai te dizer. Então nós temos, de repente, essa questão do estrangeiro é nova para nós também. **Mas eles não são mais maltratados do que um negro brasileiro.** Eles não são mais maltratados. (...) **E a intolerância contra eles aqui, eles não são bem aceitos em lugar nenhum.** Não é. Você veja bem, como é que o candidato, o Trump, aquele lá dos Estados Unidos, está tratando a questão da imigração. Os países europeus, como é que tratam a questão da imigração agora. Quando trata a população negra, eles não são bem aceitos em lugar nenhum. Na Itália, por exemplo, meu mestre de capoeira tem relatos muito grandes, eles expulsam muitos. Você veja bem, se tiver um imigrante dormindo na rua tem o albergue. Nós tratamos pior o brasileiro. A dificuldade com comunicação com língua, com cultura, que é diferente, tem que conviver junto para poder entender. (Entrevistado 5) (grifos da autora)

Uma segunda narrativa observada diz respeito ao valor do trabalho como contrapeso à questão racial e à centralidade da caracterização do imigrante como “trabalhador” para uma visão positiva em relação a ele. Conforme demonstrado, essa característica não é particular de Caxias, ou do momento atual, mas encontrado em diferentes momentos históricos (ver seção 1.2). Por exemplo, os alemães que migraram para o Brasil no final do século XIX, apesar de considerados “inassimiláveis” etnicamente, eram imigrantes “desejáveis” por serem vistos como trabalhadores dedicados. A política imigratória brasileira da época explicitamente buscava imigrantes trabalhadores e ordeiros – nas palavras dos documentos da época, “robustos”, “saudáveis” e “resignados” politicamente (SEYFERTH, 2008) – e até hoje o trabalho é considerado central para a experiência migratória (SAYAD, 1991 [1998]). As entrevistadas 24 e 25 relatam um discurso corriqueiro de valorização da característica “trabalhador” como contrapeso positivo para o fator racial, percebido como negativo, formando uma estratégia discursiva de concessão aparente para mitigar ou negar a afirmação racista (VAN DIJK, 1992).

Entrevistada 24: Tem aquele contraponto, né. **Sendo trabalhador, a cultura do trabalho, em Caxias, o trabalho é muito cultivado, é um valor fundante.** (...) Então certo dia, eu escutei conversas assim: “Ah, não importante se é negro, se não é. Importa que seja trabalhador”. Então acho que é bem esse... Muitas vezes o fato de ser trabalhador, ele acaba sendo talvez um critério também utilizado. Assim: “Tá, é negro, ok. **Mas**, se for trabalhador, tudo certo”. Assim, no sentido de que tá, é trabalhador, mas para que tipo de trabalho? Tem isso também. Que são os trabalhos braçais e que os próprios, né, não querem fazer. Então colheita... as colheitas, na parte de agricultura, os frigoríficos.

(...)

Entrevistada 25: Quase todos [os senegaleses entrevistados pela Entrevistada 25] têm alguma questão com as empresas que trabalhavam, em jornadas exaustivas, aquela coisa. Local insalubre... Tu vais ver que tem bastante relatos sobre isso, condições bem precárias de trabalho. E a gente escuta isso, né: “Ah, senegaleses... eles são legais”. Assim, “Eles são legais. É um povo legal, um povo sério, eles são muito religiosos e trabalham. São negros, **mas** são religiosos e eles trabalham direitinho. Então eles são confiáveis”. Eu ouvi esse discurso. “Os haitianos não são muito, são mais preguiçosos”. Então tudo aqui tem relação com ser um trabalhador, e como a [Entrevistada 24] falou, depende pra que tipo de trabalho também. (Entrevistadas 24 e 25) (grifos da autora)

O quadro verificado em Caxias do Sul vai ao encontro daquilo observado por Sayad (1998 [1991]) a respeito da ilusão coletivamente compartilhada de que a presença do imigrante está completamente subordinada ao trabalho. O discurso centrado no valor do imigrante enquanto trabalhador também é posto pelos próprios imigrantes: “Nós, senegaleses, a gente vem aqui tentar, e eu acredito que a gente vai fazer muito sucesso aqui, porque nós somos trabalhadores, pensando no futuro, querendo deixar todas as coisas certas” (Entrevistado 1).

No entanto, “esse trabalho, que condiciona toda a existência do imigrante, não é qualquer trabalho, não se encontra em qualquer lugar; ele é o trabalho que o ‘mercado de trabalho para imigrantes’ lhe atribuir e no lugar em que lhe é atribuído (...)” (SAYAD, 1998 [1991], p. 55). Conforme também destacado pelas entrevistadas 24 e 25, não é apenas o “trabalho” em si que atua como contrapeso, mas também o tipo de trabalho – o que é menos valorizado – e o tipo de trabalhador – que trabalha arduamente, que não reclama, que é submisso, e que apresenta uma postura de retidão moral.

(...) era uma época que tinha bastante emprego, em 2012. E houve um interesse muito grande dos empresários em contratar porque era uma mão-de-obra nova. E o que que eles tinham de diferencial dos brasileiros, em especial os senegaleses, os senegaleses são um povo muito espiritualizado. Eles são muito disciplinados, em função da espiritualidade deles eles não fumam, eles não bebem, eles não usam drogas. Eles são uns seres muito respeitosos. (Entrevistada 21)

Algumas pessoas com quem eu conversei na cidade me disseram que **preferiam ter a mão-de-obra estrangeira porque eles, vamos dizer assim, trabalhavam mais, reclamam menos, não sei o que, do que o nosso “pessoal da periferia”**, entre aspas, que já está viciado naquele processo de trabalhar, pegar o seguro-desemprego, aquela... Houve vários apontamentos nesse sentido, de quem acolhe eles na questão de emprego, **olhando pro imigrante como uma pessoa que tá ali em busca de um processo de dedicação exclusiva**, se precisar fazer hora extra faz pra ganhar mais, porque a lógica deles é ganhar, aprender, mandar dinheiro pros familiares, e tal. Então são pessoas mais focadas, digamos assim. (Entrevistado 9) (grifo da autora)

Quando eles chegaram, tinha um preconceito muito grande da população em geral, e os empregadores achando que estavam feitos, entendeu. Precisaria gente... como eles são estrangeiros, a gente pode tratar eles de qualquer jeito, porque afinal de conta eles estão *fudidos* [tom irônico]. Se eles não aceitarem ficar aqui, o azar é deles [tom irônico]. Eu acho que o que mudou foi isso. Eu acho que o preconceito ainda existe, é uma coisa bem... não tão velada assim. Mas na relação com o trabalho, eu acho que deu uma melhorada. Eles já identificam que vão ter que tratar como um empregado normal, que eles não têm diferença de tratamento, que eles não vão se beneficiar pelo fato de ser imigrantes. Acho que isso eles conseguiram. E eles não são melhores empregados nem piores empregados. Eles são empregados, então... A gente, nas conversas até com os empregadores, diz: “Não vai achando que por eles serem uns negros altos e fortes eles vão trabalhar por dois, porque eles não vão”. Porque eles também tinham essa ideia. (Entrevistado 16)

Sendo o imigrante visto como uma pessoa em um “processo de dedicação exclusiva” (Entrevistado 9) ao trabalho, ser imigrante e desempregado torna-se um paradoxo (SAYAD, 1998 [1991]). A ilusão da provisoriedade da presença do imigrante, condicionada às necessidades e à maximização dos lucros da sociedade de acolhida sobre seu corpo trabalhador, faz com que ele conte menos que os nacionais e seja descartado em momentos de crise; desempregado, sua existência enquanto imigrante já não faz mais sentido (SAYAD, 1998 [1991]). Ao falar sobre as demissões em consequência da crise econômica, a Entrevistada 7

aponta que os imigrantes vieram preencher uma demanda por trabalhos pesados indesejados pelos brasileiros – como trabalhos em frigoríficos e construção civil – e destaca o fator racial nessa divisão do trabalho.

Depois, tiveram demissões. As demissões aconteceram pelo seguinte, porque antes o pessoal branco não aceitava fazer esse trabalho de limpar o chão. Hoje mudou, hoje estão aceitando qualquer trabalho. Então são demitidos os negros e colocados os brancos. (...) Quando faltou emprego mesmo, agora eles se sujeitam a qualquer coisa. E nisso sai o imigrante negro. (Entrevistada 7)

A discriminação contra os imigrantes é expressa sobretudo de maneira sutil (“O jeito que ele só olha para ti, o jeito que ele fala contigo...” – Entrevistado 2), mas a maior parte dos relatos de discriminação explícita que surgiram nas entrevistas ocorreram no ambiente de trabalho (Entrevistados 1, 2, 7, 8, 13, 16, 18, 28). O Entrevistado 28 comentou a respeito de resultados parciais, ainda não publicados, de uma pesquisa quantitativa realizada junto aos imigrantes através de questionários estruturados, como parte de um convênio entre o MPF em Caxias do Sul e a Faculdade da Serra Gaúcha (FSG). Segundo ele, o número de imigrantes que afirmaram ter sofrido discriminação é menor do que o esperado pelos pesquisadores. No entanto, foi observada uma relação entre aqueles que afirmavam ter sofrido discriminação e que trabalhavam ou já tinham trabalhado em empregos formais.

O crescimento industrial da região foi historicamente marcado por um contexto de forte exploração do trabalhador, incluindo a exploração do trabalho infantil, e pelo surgimento tardio do movimento sindical (SANTOS, 2015, p. 189). Os Entrevistados 8 e 16 relataram que existe na cidade um contexto acentuado de assédio e discriminação contra os trabalhadores em geral, agravado, no caso dos imigrantes, pelo preconceito racial. Além disso, é preciso considerar a vulnerabilidade adicional a que estão expostos os imigrantes em caso de discriminação, violações de direitos trabalhistas ou acidentes de trabalho. Afora a ausência ou limitação de uma rede de apoio e o desconhecimento a respeito da legislação e dos caminhos para fazer cumpri-la, foi apontado pelos entrevistados a “marcação”¹⁸ de trabalhadores por empresas. Pessoas “marcadas” encontrarão dificuldade para encontrar outro emprego, razão pela qual muitos não buscam o Poder Judiciário.

Já o terceiro ponto, concernente à tradição da imigração italiana, é apresentado de duas maneiras em relação à discriminação contra os imigrantes. Por um lado, o histórico de

¹⁸ A “marcação” consiste em circular entre as empresas os nomes de trabalhadores que buscaram a Justiça Trabalhista, visando impedir sua contratação em outros locais.

imigração é considerado uma característica que facilita (ou deveria facilitar) a acolhida aos imigrantes. O fato do ex-prefeito não ser natural do Município foi trazido por alguns entrevistados, inclusive por ele próprio: “Caxias é uma cidade formada por imigrantes. Eu sou um imigrante, eu vim de outra cidade e há 40 anos vivo em Caxias” (Entrevistado 29). Ao mesmo tempo, a chegada de novos imigrantes pode fazer os habitantes de Caxias do Sul questionarem a construção da própria identidade da cidade. Nesse sentido, o Entrevistado 16 expõe a contradição que enxerga em uma cidade que se orgulha de sua formação por imigrantes mas que se recusa a acolher os fluxos recentes: “(...) tem que saber o que a gente quer”.

A gente está aprendendo, está vendo, uma cidade de colonização italiana, uma cidade que tem um monumento ao imigrante, como é que tu trata o imigrante agora. **E era isso que o Prefeito dizia, que até ficou, né, ele também não é natural de Caxias. Ele dizendo que não dá para todo mundo vir aqui e querer ficar.** Mas tu vieste! Tu vieste e ficaste. A cidade foi formada por isso. Então meio que, deixa uma coisa meio à mostra, assim, de que bom, **tem que saber o que que a gente quer.** (Entrevistado 16) (grifo da autora)

A gente só reproduz um discurso que na verdade, (...) se tu pegares a história de Caxias, a gente vai ver que quando os italianos chegaram, tinha o mesmo discurso de que: “Ah, eles vêm aqui, vão roubar nosso trabalho, *blá blá*”. E agora a gente reproduz, quando chegaram os imigrantes aí, de dentro do Estado também. “Ah, porque tem que ser os nossos, *blá blá blá*”. Depois começaram a vir de fora do Estado, e agora de fora do Brasil. Esse ano aqui a gente vai ter vários migrantes votando aqui em Caxias. Acho que isso vai fazer uma diferença... migrantes nacionais, né. Até porque a gente fez o recadastramento biométrico agora, então todo mundo que mora aqui vai votar aqui. Foi feito há pouco. Então acho que vai ter um efeito interessante aí. As pessoas vão poder ver melhor essa situação de que, na verdade, em Caxias a maioria é imigrante. A maioria não nasceu em Caxias, inclusive o Prefeito. (Entrevistada 20)

Os nossos avós foram migrantes, que passaram talvez pelas mesmas dificuldades que os haitianos estão passando e talvez maiores, porque praticamente não havia estrutura quando eles chegaram. **Os nossos avós passaram por tudo isso, então nós entendemos essa questão da migração.** (Entrevistada 18) (grifo da autora)

Eu acho que para nós é uma coisa normal, nós somos uma cidade de imigrantes, nós todos somos filhos de imigrantes. Imigrantes da Europa, que era um outro momento, agora vieram da África, ou vieram da América Central. (Entrevistado 11) (grifo da autora)

Por outro lado, a cultura dos italianos que fundaram a cidade, que possui população majoritariamente branca¹⁹, é apresentada pelos entrevistados como particularmente racista. Embora mais acentuada em relação a pessoas negras, a caracterização da cultura italiana de

¹⁹ De acordo com o Censo de 2010, 82,8% da população de Caxias do Sul se declarou branca, 13,4% parda e 3,3% preta, enquanto a população amarela ou indígena representa menos de 1% dos habitantes (IBGE, 2017a). O percentual de cada grupo na cidade se aproxima ao apurado para o Estado do Rio Grande do Sul, onde 83,2% se declaram brancos, 10,6% pardos, 5,6% pretos e menos de 1% indígenas ou amarelos (IBGE, 2017b). No entanto, difere consideravelmente do contexto brasileiro, com 47,7% autodeclarados brancos, 43,1% pardos, 7,6% pretos, 1,1% amarelos e 0,4% indígenas (IBGE, 2011).

Caxias do Sul como racista também se dá em relação a outras pessoas sem descendência italiana de maneira geral, como coloca a Entrevistada 7: “Mas aqui é complicado porque o próprio branco discrimina o branco se ele não é italiano”.

Caxias é uma **cidade de colonização italiana absolutamente preconceituosa**, onde os negros sempre foram muito, muito mal vistos e muito mal tratados. Quando começaram a chegar, foi meio um susto. Eles não queriam essas pessoas aqui, teve uma resistência inicial. (Entrevistado 16) (grifo da autora)

É, se eu te disser que não existe [preconceito]... claro, existe por parte de quem, que a gente tem que pensar, né. **Não existir eu acho que é bem difícil, porque nós temos uma cultura italiana muito forte em Caxias do Sul.** E a gente sabe que o nosso povo, em Caxias do Sul, ele tem sim ainda alguns traços discriminatórios bem complicados, ainda mais que a gente gostaria em termos de educação e cultura. A gente gostaria que o nosso povo fosse muito mais receptivo. Então se eu te disser que não existe, eu acho que não tem cabimento, não cabe, em relação à nossa cultura não é possível a gente fazer essa afirmação. (...) Mas eu acho que a gente em Caxias precisa melhorar muito como povo, para ser um povo mais inclusivo, um povo que aceita melhor as diferenças, e aí isso eu falo não só em respeito aos estrangeiros. Mas enfim, daqueles das cidades vizinhas aqui, que a gente ainda tem preconceito. (Entrevistada 19) (grifo da autora)

Eles contam pra gente que eles sentem a questão do racismo. **E como realmente nós aqui no Sul somos muito racistas, pelas origens. Italianos, alemães e poloneses, desde a infância, a gente teve essa questão do racismo, que a gente não sabe porquê.** Agora que a gente entende, eu, como já trabalhei muito tempo com negros e morenos, eu não me dou conta às vezes que eu estou conversando com um negro, para mim não tem diferença. Mas não é com todos que acontece isso. E a gente vê, até nos ônibus, eles percebem, se eles estão sentados numa poltrona alguém não senta do lado deles. Eles percebem isso. (Entrevistada 18) (grifo da autora)

Por meio dos discursos analisados, podemos verificar que o histórico da política imigratória brasileira e o ideário fundacional da cidade de Caxias do Sul, baseado no imigrante italiano pioneiro, exercem grande influência nas narrativas a respeito dos novos imigrantes. Verificamos também a centralidade do trabalho para o processo migratório e como o “bom trabalhador” – árduo, correto, moral – atua como fonte valorativa. Simultaneamente, exige-se do imigrante uma posição de obediência e retidão, sem agência e despolitizada, porém também autossuficiente e inserida economicamente. Ainda, conforme analisado aqui e na seção anterior (1.2), a questão racial é crucial para compreensão desse fenômeno: a discriminação amplamente observada contra os imigrantes negros em Caxias do Sul é relacionada ao histórico de formação da cidade de diversas maneiras pelos atores entrevistados.

CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO DO ACESSO DOS IMIGRANTES ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS EM CAXIAS DO SUL (RS): PRINCIPAIS CONQUISTAS E OBSTÁCULOS

Sendo a migração um fenômeno complexo, as políticas públicas para imigrantes exigem uma abordagem intersetorial, envolvendo diversas áreas, como documentação, saúde, educação, moradia e assistência social. Através de entrevistas com atores relevantes, incluindo ao menos um funcionário público de cada área analisada, buscou-se compreender se existem, e, em caso positivo, quais são as dificuldades no acesso de imigrantes aos serviços. Além disso, quais seriam as políticas relevantes – específicas para imigrantes ou não – implementadas para garantir que esses obstáculos sejam superados. Ao longo do capítulo, é recorrente o embate sobre se há necessidade de políticas públicas para imigrantes.

O capítulo foi dividido por área analisada: acesso à documentação, casas de acolhida, assistência social, saúde e educação. As áreas não correspondem diretamente a um órgão público: a documentação, por exemplo, envolve a PF e o MTE, e dentre as responsabilidades da Fundação de Assistência Social (FAS) estão incluídas as casas de passagem. No entanto, para elaborar as subdivisões considerou-se também a importância que determinadas questões tiveram na cidade e o volume de informação coletada. Apesar de serem fundamentais e terem se sobressaído na pesquisa, as áreas analisadas não representam um quadro exaustivo das necessidades e possibilidades de políticas públicas para imigrantes²⁰.

2.1 A documentação na Polícia Federal e no Ministério do Trabalho e Emprego

A regularização da situação migratória é essencial para a inclusão dos imigrantes nas sociedades em que se encontram. Dispor de documentos emitidos pelo Estado de acolhida

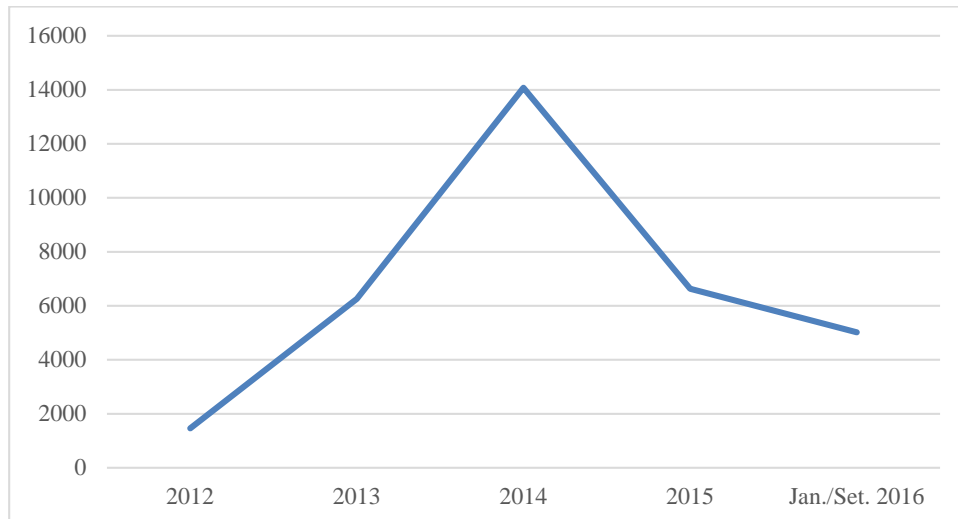
²⁰ Políticas culturais e de moradia, por exemplo, também fazem parte desse quadro. Na área cultural, ocorreram diversos eventos relacionados aos novos fluxos migratórios. Esses eventos são na maior parte das vezes organizados pela sociedade civil, sobretudo pelos movimentos dos próprios migrantes, mas alguns também são realizados em colaboração com o poder público, como a apresentação de senegaleses na Festa da Uva (principal festa tradicional de Caxias do Sul). No entanto, a Entrevistada 3 afirmou que a Secretaria de Cultura não participou de nenhum evento cultural especificamente relacionado aos imigrantes, devido à ausência de projetos apresentados por eles que concorram a aporte público. Assim, considerando que a pesquisa possui um enfoque em políticas públicas, a área cultural não foi analisada em profundidade. Quanto à área de moradia, foi realizado contato telefônico com a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que afirmou não haver acesso de imigrantes aos programas do órgão, informação que foi corroborada em outras entrevistas. O fato de que políticas de moradia (com exceção de casa de acolhida e abrigos emergenciais) não são discutidas pelos atores entrevistados pode ser justificado em parte devido à novidade dos novos fluxos, que ainda não têm entre suas prioridades questões de médio e longo prazo como o acesso à casa própria, ou por desconhecimento a respeito da existência de tais programas.

garante o reconhecimento de que a permanência da pessoa em território nacional é regular, ou seja, conforme a lei, além de facilitar o acesso a serviços.

A cidade de Caxias do Sul é um polo regional, sendo referência para o acesso a serviços indisponíveis nas cidades contíguas. Entre eles, encontram-se a confecção de documentos para imigrantes pela PF e pelo MTE. No entanto, conforme apresentado por diversos entrevistados, os postos destes órgãos situados em Caxias do Sul não estavam preparados para atender um grande número de imigrantes quando os novos fluxos começaram em 2012. Os principais problemas identificados naquele momento foram a excessiva espera por um atendimento e a desinformação por parte dos agentes públicos, o que prejudicou a qualidade desse atendimento.

Inicialmente, a PF limitava o atendimento a apenas um imigrante por dia. Como o atendimento era realizado por ordem de chegada, dezenas de pessoas passaram a acampar em frente ao órgão. A fila de imigrantes acampados, em meio ao frio caxiense, à espera de documentação tornou visível a deficiência do sistema de processamento de documentação, que passou a ser uma das prioridades na atuação da sociedade civil (Entrevistados 1, 17 e 20). Apesar da indisponibilidade dos dados de atendimento referentes a 2011, foi, de acordo com a Entrevistada 28, em 2012 que o aumento no número de imigrantes começou a ser percebido pela PF. Podemos notar, no **Gráfico 1**, uma ascensão constante do número de imigrantes atendidos até o pico verificado em 2014, período em que foi realizada a Copa do Mundo no país. No total, foram realizados 27.478 atendimentos pela PF entre 2012 e setembro de 2016, dentre os quais 42% apenas no ano de 2014. Esse aumento se deve não apenas ao fluxo em si, mas também à reestruturação interna ocorrida no Núcleo de Imigração da PF, aumentando sua capacidade de atendimento. Onde antes havia um servidor e um funcionário terceirizado para atender os imigrantes, a equipe passou a contar com três servidores, dois funcionários terceirizados e um estagiário (Entrevistada 28).

Gráfico 1 – Atendimentos a imigrantes realizados pela Polícia Federal em Caxias do Sul (2012-setembro/2016)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados fornecidos pela Polícia Federal de Caxias do Sul (2016)²¹.

Além da demora no atendimento, evidenciou-se o despreparo dos funcionários da PF, o que gerou equívocos no processamento das solicitações de refúgio, como observa-se nos relatos apresentados abaixo. Embora a PF seja responsável por transmitir o pedido para o órgão decisório competente, qual seja o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (BRASIL, 1997), foram relatadas recusas de processamento da solicitação.

A gente chegou lá [na Polícia Federal] com os meninos e tinha uma agente, que ela nunca tinha lidado com isso, colocaram ela lá porque tinha essa situação agora e não tinha o pessoal. (...) Aí eles chegavam lá e ela dizia: “Da onde tu és?” “Senegal.” “Ah, mas Senegal não tem guerra, não vou fazer, vai embora.” (...) Aí as entidades começaram a se mobilizar e a dizer: “Não, o tratamento tem que ser diferente”. A gente começou a dizer pra Polícia Federal: “Não são vocês que vão dizer, é o CONARE, vocês têm obrigação de fazer”. “Ah, porque tá dito na lei que é na fronteira”. Não, diz que poderá ser na fronteira. (Entrevistada 1)

(...) daqui a pouco aquele estrangeiro que não vinha por fronteira seca, ele vinha por aeroportos ou outro, qualquer outra modalidade, e não pedia refúgio no porto, vinha pra Caxias pedir refúgio. Daí a Polícia Federal dizia: “Não, refúgio tem que ser onde tu entraste, não aqui”. Só que não é o que a lei diz, então existe uma série de questões de fazer cumprir a lei. (Entrevistado 17)

Quando questionada a respeito dessa situação, a representante da PF de Caxias do Sul respondeu através de e-mail que “[o] Conare disponibilizou treinamento para os funcionários envolvidos com o atendimento dos imigrantes” (Entrevistada 28). Assim, além do aumento do

²¹ Após a abertura do Protocolo de Solicitação de Entrevista nº 08451.300467/2016-26 e conforme solicitado em questionário, os dados foram enviados à pesquisadora pela Entrevistada 30 através de e-mail recebido em 08 de dezembro de 2016.

número de funcionários dedicados à documentação dos imigrantes, foi necessário que ocorresse uma capacitação da equipe. A reestruturação foi em grande parte impulsionada pelo movimento da sociedade civil, que levou os problemas ao conhecimento da CDHCS, à época presidida por uma vereadora com particular interesse pela temática da migração, e do MPF (Entrevistada 20; Entrevistado 17).

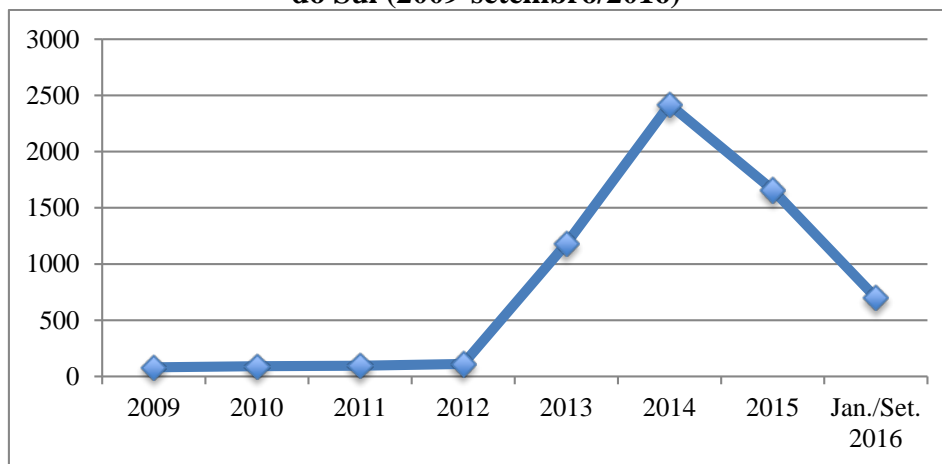
Na verdade, era uma coisa de todas as Polícias Federais, mesmo tratando sobre a questão federal, e sobre a questão de migração que é da Polícia Federal, eles não tinham ainda se apropriado de todas as informações. Então essa questão da Polícia, ela acaba não tendo as informações adequadas sobre a legislação de como tratar os imigrantes. A gente estudava, e tal. Daí a gente começou a fazer reuniões com a Polícia Federal até ajustar os atendimentos, ajustar agendamentos, e melhorar essa questão do atendimento aos imigrantes. Toda hora a gente reunia e mostrava (...) enquanto Comissão e com o CAM²². As atualizações de resolução também, internacional, todas. E aí a gente ia atualizando a Polícia, aí a nossa Polícia começou a funcionar bem. (Entrevistada 20)

No MTE de Caxias do Sul, de acordo com o Entrevistado 16, a necessidade de começar a atender imigrantes foi sentida anteriormente, com a chegada de um fluxo ainda pequeno de haitianos na cidade em 2009. A produção de CPTS para imigrantes não compete ao SINE, responsável por sua confecção para brasileiros. Assim, o MTE, pressionado pelo CAM, solicitou a permissão para emitir o documento na cidade, que antes só poderia ser emitido em Porto Alegre (Entrevistada 1; Entrevistado 16).

Após essa mudança, o MTE passou por uma situação similar àquela que seria vivenciada alguns anos depois pela PF: ao realizar atendimentos por ordem de chegada, eram formadas grandes filas desde a madrugada, o que impulsionou a mudança para um sistema de agendamentos (Entrevistado 16). Foram emitidas 6.339 CPTS para imigrantes entre 2009 e setembro de 2016 na cidade, também com um pico em 2014, quando se produziu 38,2% do total de carteiras, como revela o **Gráfico 2**.

²² O Centro de Atendimento ao Migrante (CAM), entidade de irmãs Scalabrinianas da Igreja Católica, é a principal referência da sociedade civil no tocante à questão migratória na cidade. Sua atuação e relevância serão discutidas ao longo do trabalho, quando cabível, e especificamente na seção 3.1.1.

Gráfico 2 – CPTS emitidas pela Gerência Regional do Trabalho e Emprego em Caxias do Sul (2009-setembro/2016)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego em Caxias do Sul (2016)²³.

Na vigência de uma legislação que proíbe a regularização migratória do estrangeiro que ingressou ou permanece no território nacional em situação irregular²⁴, a solicitação de refúgio consagrou-se como o principal subterfúgio utilizado pelos imigrantes para buscar trabalho no país. De posse do protocolo de refúgio que serve como documento de identificação, o imigrante pode obter documentos importantes como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a CPTS. Segundo informações do site do MJ, que preside o CONARE, a expectativa de julgamento das solicitações é de um ano (MJ, 2016). Entretanto, a duração do processo pode variar substancialmente – há relatos de processos que levaram mais de dois anos para serem julgados (FERNANDES e FARIA, 2017). Durante esse período, o solicitante pode mover-se livremente em território nacional²⁵ e obter um contrato de trabalho formal.

No entanto, se a preocupação inicial dos imigrantes era a de obter a documentação básica visando um emprego, atualmente existem questões relativas à permanência que

²³ Em contato subsequente à entrevista presencial, os dados foram enviados à pesquisadora pelo Entrevistado 16 através de e-mail recebido em 27 de setembro de 2016.

²⁴ O Estatuto do Estrangeiro, legislação de viés securitário que rege a imigração no Brasil desde 1980, foi recentemente substituído pela nova Lei de Migrações (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) (BRASIL, 2017). A nova Lei entrará em vigência no final de novembro de 2017 e ainda deverá ser regulamentada.

²⁵ Solicitantes de refúgio que desejam viajar a outro país ou ao seu país de origem encontram-se em uma situação delicada. Foram relatados casos de imigrantes senegaleses que viajaram para seu país de origem e foram impedidos de retornar ao Brasil. Devido à incerteza a respeito do status dos solicitantes, o CONARE emitiu uma Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016, determinando que, além da necessidade de informar ao CONARE a respeito da viagem, os solicitantes devem ser submetidos ao regime de vistos vigente, sendo sua condição de solicitantes nem facilitadora nem prejudicial para a emissão de vistos (CONARE, 2016). Na prática, tal situação impede a maior parte dos solicitantes de refúgio de viajar para fora do país e retornar.

corresponde a um processo mais complicado. No caso dos haitianos, que já contavam com a possibilidade de obter vistos humanitários,²⁶ em 2015 o governo federal²⁷ concedeu visto de permanência a todos os haitianos que imigraram desde 2010 através do Acre, beneficiando um total de 43.871 pessoas passíveis de solicitar a permanência (BRASIL, 2015). Em decorrência disso, o CAM, que em geral recebia principalmente a população senegalesa, observou um aumento no número de atendimentos a haitianos para auxiliar na documentação referente a essa medida.

Para os imigrantes do Senegal e de outros países, que em sua maioria não são reconhecidos como refugiados e tampouco foram beneficiados por uma norma específica, a regularização da permanência encontra maiores obstáculos. Foi destacada em entrevistas a situação de senegaleses que, após anos vivendo em Caxias do Sul, tiveram sua solicitação de refúgio indeferida. Os canais de regulamentação alternativos são bastante limitados. Além de resoluções específicas, como a concedida aos haitianos, as possibilidades para imigrantes com status migratório irregular normalmente dizem respeito a anistias concedidas por lei. Desde os anos 80, foram realizadas quatro anistias (1981, 1988, 1998 e 2009) que previam a possibilidade, para imigrantes que já moravam no Brasil, de obter residência provisória e, posteriormente, residência permanente (NETO, 2017). No entanto, devido a questões como má divulgação, dificuldade em obter alguns documentos exigidos, pouco tempo para realizar a solicitação e arbitrariedades estatais, o número de imigrantes beneficiados por essas anistias foi baixo em relação à estimativa de pessoas em situação migratória irregular (Ibid.).

Assim, a sociedade civil, em particular o CAM e a ex-presidente da CDHCS, tem durante anos se articulado para buscar alternativas de regularização de permanência para os senegaleses. A Entrevistada 14 contou, em setembro de 2016, que esse grupo estava “(...) com um movimento junto com a Defensoria Pública da União (DPU) de Porto Alegre e com as associações pra juntar os documentos dos solicitantes de refúgio e pedir a permanência” (Entrevistada 14). Como resultado do trabalho desses e de outros grupos, uma vitória significativa nesse sentido foi alcançada em 2017: através de pedido da DPU, o CNIg aprovou

²⁶ O visto permanente por razões humanitárias para haitianos foi instituído através da Resolução Normativa nº 97 do CNIg de 12 de janeiro de 2012 (CNIg, 2012), e tem sido renovado desde então. No entanto, nem todos os haitianos que ingressaram no Brasil nos últimos anos foram contemplados por tal visto, ou por terem imigrado antes de sua criação, ou devido às dificuldades (custo financeiro e tempo de espera) em obtê-lo.

²⁷ CONARE, CNIg e Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ).

a permanência de 972 senegaleses e ganeses no país, parte dos quais habitantes de Caxias do Sul (JUSBRASIL, 2017).

Um fator de dificuldade nesse processo é a ausência de um serviço de assistência jurídica gratuita na cidade. Embora exista uma Defensoria Pública do Estado (DPE) em Caxias do Sul, os casos dos imigrantes cabem à competência da DPU, cuja presença no Estado se limita à Porto Alegre. Sem o vínculo entre advogado e cliente, o trabalho das organizações que visam a auxiliar os imigrantes em seu processo de documentação é limitado – entidades não podem ter acesso ao andamento do processo de um solicitante de refúgio, por exemplo. Atualmente, existe o trabalho *pro bono* de dois advogados que recebem casos encaminhados pelo CAM e uma advogada que também trabalha gratuitamente junto à Associação dos Haitianos²⁸, principalmente em questões de regularização migratória e trabalhistas. Porém, a atual demanda é maior do que esse pequeno número de advogados, trabalhando voluntariamente, consegue atender.

Apesar das diferentes necessidades e dificuldades que emergem à medida que se prolonga a permanência dos imigrantes no Brasil, é notável o aprimoramento do atendimento nos postos da PF e do MTE. O Entrevistado 27 coloca como central a questão da emissão de documentos para se referir ao “acolhimento” dado aos imigrantes na cidade: “Eu acho que Caxias do Sul deu um exemplo de acolhimento e de presteza nos serviços que eles precisavam, principalmente a questão legal da permanência no Brasil.” De fato, após as imprescindíveis reestruturações, Caxias do Sul tornou-se referência na emissão de documentos.

Acabou que, pela estrutura ser menor aqui, a Polícia Federal estar mais perto, nós acabamos fazendo carteiras num tempo muito menor, por exemplo, que Porto Alegre. Então demorava menos. Então acabou que várias pessoas que mesmo não ficavam em Caxias, vinham pra Caxias pra fazer o protocolo na Polícia Federal, pra fazer a carteira de trabalho aqui e depois acabavam saindo. A gente virou um centro pra fazer carteira de trabalho, e acabou fazendo um volume bem maior do que o que se imaginava. (Entrevistado 16)

Isso é um ponto, de todas as Polícias Federais que a gente viu a nossa é uma das melhores. De atualizada, de forma de atendimento. Tem uma funcionária ali (...), que ela é terceirizada e aí ela atende. Então é uma coisa muito da forma dela ver o mundo. Ela faz um atendimento muito bem, a gente vê que tem mais humanidade no atendimento. (Entrevistada 20)

O Entrevistado 2 também destaca a presença de uma funcionária específica que desempenha papel fundamental para a qualidade do atendimento, e conta sobre pessoas que

²⁸ A Associação dos Haitianos é uma organização criada em 2014 por imigrantes de nacionalidade haitiana em Caxias do Sul, com os objetivos de articulação política e auxílio mútuo. Sua atuação será tratada com maior profundidade na seção 3.1.2.

vêm de São Paulo para solicitar a documentação na cidade: “Porque a Polícia Federal está apoiando, tem uma pessoa especial lá que está ajudando. E isso aí está faltando nos outros Municípios, na verdade. Muitos guris saem de São Paulo para vir aqui fazer”. Também foram mencionados grupos de imigrantes que vinham de Santa Catarina pelo mesmo motivo (Entrevistado 22 e Entrevistada 24). Assim, além dos imigrantes que residem em cidades contíguas e que necessitam ir até Caxias do Sul porque suas cidades não contam com tais serviços, também pessoas que moravam e/ou pretendiam morar em outros Estados deslocavam-se até Caxias devido à maior rapidez na confecção dos documentos. Ainda é necessário levar em consideração outros deslocamentos, dentro ou fora do Brasil, de imigrantes antes residentes na cidade.

Por essas razões, não se pode interpretar os números apresentados pela PF como representativos da quantidade de imigrantes que de fato residem em Caxias. O que os gráficos mostram, no entanto, é um claro pico em 2014, ano em que foi realizada a Copa do Mundo de Futebol. Neste período (julho de 2014) ocorreu também um episódio que se tornaria um marco na questão dos imigrantes na cidade: a chegada de um fluxo de dezenas de imigrantes ganeses em um curto período de tempo, também com a intenção de obter rapidamente a documentação necessária para trabalho. A demanda intensificada resultou em uma mobilização temporária de funcionários extraordinários no Ministério do Trabalho para confecção das carteiras.

E em Caxias a primeira discussão era que tinha sido aumentado, que [os ganeses] estavam indo lá justamente porque a Polícia Federal também agia mais rápido lá. Dava mais cuidado, mais atenção a eles do que a Polícia Federal em Criciúma, que eles iam até Criciúma pra tentar. Tinha esse clima de reclamação, que era: “Ah, porque a gente trabalha melhor aqui, então eles estão vindo pra cá”. Mas de fato, já tinha mais da metade com a documentação básica de solicitação de refúgio. (Entrevistado 22)

Até por isso que teve lá, quando teve a Copa do Mundo, que muitos imigrantes vieram pra Caxias pra entrar, pra conseguir fazer a documentação na Polícia Federal. Porque a nossa funcionava melhor. O pessoal vinha aqui, fazia documento e ia pra outro lugar. Então passaram por aqui 450 ganeses em um mês. (Entrevistada 20)

Foi muito rápido, chegaram em dois, três dias. Chegaram num dia 30, chegaram no outro dia 40, chegaram no outro dia 50. Mas a maioria deles não ia ficar aqui. Muitos deles tinham já inclusive vagas de trabalho no Paraná, só que no Paraná estava demorando não sei quanto tempo pra fazer a carteira. (...) E aqui, como não tinha agendamento, era por fila, eles vieram. (...) No nosso ritmo, não tinha como atender as 200 pessoas, pelo pouco pessoal que a gente tinha, e [a Prefeitura] cede[u] dois ou três estagiários pra ajudar a fazer, durante uma semana. E aí resolveu. Mas foi a única coisa mais próxima que a gente teve com o Município. (Entrevistado 15)

A ausência de documentação adequada no país de destino gera uma situação de precariedade, prejudicando todos os aspectos da vida cotidiana de um imigrante. No entanto, é necessário pontuar que o status jurídico não é condição suficiente para que se efetive a inclusão

e o acesso a direitos do imigrante, podendo existir também obstáculos materiais e simbólicos, como demonstram as seções seguintes.

2.2 Acolhimento emergencial para imigrantes: as casas de passagem e as alternativas da sociedade civil

Uma das questões relacionadas à migração que ganhou maior visibilidade em Caxias do Sul foi a moradia, em especial a dos abrigos temporários. Para isso, dois momentos foram críticos: a ida de senegaleses para a Casa de Passagem São Miguel (antigo albergue municipal) em 2012 e o já referido fluxo pontual de ganeses em 2014, no período em que ocorreu a Copa do Mundo. Por essa razão, embora possa tangenciar outras questões relacionadas à moradia, esta seção é dedicada sobretudo ao sistema público de albergues e às alternativas de acolhida levadas adiante pela população civil. De acordo com entrevistados vinculados a associações de imigrantes e serviços da Prefeitura, os imigrantes não estão inseridos em programas de habitação popular, como o *Minha Casa Minha Vida*²⁹. Em contato telefônico realizado em setembro de 2016, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) também afirmou que os imigrantes não se encontram em seu âmbito de atuação.

Além dos custos de aluguel de imóveis, os imigrantes enfrentam dificuldades específicas como a exigência de um fiador, eis que não dispõem, em geral, de uma rede de contatos que atenda aos requisitos relativos à fiança usualmente exigida pelos locadores. Os imigrantes recrutados em outras cidades brasileiras para trabalhar em Caxias do Sul comumente eram direcionados para alojamentos das próprias empresas. De acordo com o Entrevistado 16, houve denúncias de que tais alojamentos não obedeciam certas normas (por exemplo, a separação entre sexos) e estavam superlotados. Ademais, haveria diferença de qualidade entre as casas para brasileiros e para imigrantes. Ainda de acordo com o entrevistado, as inadequações seriam similares às encontradas em alojamentos direcionados a migrantes brasileiros que, comparados aos imigrantes internacionais, seriam menos organizados, o que explicaria o menor número de denúncias.

Tivemos situações iguais ou piores, por exemplo, com nordestinos, que as pessoas vinham e dormiam dentro de um caminhão, ou dormiam num container junto com as coisas. Eles, na verdade, tentam tratar essas pessoas que não têm uma rede de contatos, que estão mais necessitadas, eles tratam dessa maneira. E talvez o erro foi esse, achar que eles, assim, como muitos nordestinos que vieram pra cá trabalhar em construção civil, em grandes obras, eles contratavam muita gente, e também botavam nuns lixões,

²⁹ Programa do governo federal de financiamento da aquisição de moradias para famílias de baixa renda.

né, de alojamento. E esses inclusive não tinha nem denúncia, a gente acabava constatando irregularidade com fiscalização normal. Mas os deles não, quando tinha uma situação pior, ou pelo CAM ou por alguém vinha a denúncia. Aí a gente conseguiu. Então eu acho que essa coisa de eles serem mais organizados, acho que fez a diferença. (Entrevistado 16)

A percepção de que há forte solidariedade e organização entre os imigrantes – ou de um grupo deles – é recorrente nas diversas entrevistas realizadas. No caso da moradia, por exemplo, uma questão relatada pela Entrevistada 1 foi a de que os imigrantes já empregados, alojados pelas próprias empresas, acolhiam outros compatriotas que não tinham lugar para dormir quando da chegada à cidade. Essa situação também gerou problemas com as empresas, que passaram a limitar a entrada de não funcionários nas casas.

Estabeleceu-se, por meio das redes formadas a partir do recrutamento feito por algumas empresas, um fluxo importante de senegaleses e haitianos para Caxias do Sul. No entanto, no que tange às dificuldades de moradia e a acolhida na Casa de Passagem, o destaque é dado ao fluxo de senegaleses. Uma possibilidade para esse recorte é o trabalho do CAM, que inicialmente atendia principalmente imigrantes oriundos do Senegal, e os encaminhamentos feitos por esse centro à Casa de Passagem, que possui capacidade para abrigar 35 pessoas (homens e mulheres).

A cidade possui casas de passagem para adultos, casas-lares e casas de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, casas de longa permanência para idosos e para adultos doentes e/ou com sequelas severas, além de casas especiais para pessoas com deficiência e mulheres e seus filhos em situação de violência doméstica³⁰. Dentre as duas casas de passagem para adultos – São Francisco de Assis e Carlos Miguel dos Santos (antigo Albergue Municipal) – esta última foi designada para servir como referência aos migrantes da cidade (Entrevistada 21).

Em 2012, com a chegada de um grande número de senegaleses, as redes que estavam sendo construídas entre compatriotas não foram suficientes para acolhê-los. A demora inicial para confecção de documentos, já referida na seção 1.1, foi um agravante dessa situação, pois

³⁰ Para maiores informações sobre os serviços de acolhimento oferecidos pela Fundação de Assistência Social (FAS) de Caxias do Sul, ver “*Unidades e Serviços da FAS - Alta Complexidade*”, em: <<https://fas.caxias.rs.gov.br>>.

Para maiores informações a respeito da tipificação dos serviços de alta complexidade – dentro dos quais estão inclusas todas as modalidades dos serviços de acolhimento – ver: MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>

a ausência de documentos dificultava a procura de emprego e o aluguel de habitações. Assim, os imigrantes passaram a buscar acolhida no CAM, que os direcionava principalmente para a Casa de Passagem São Miguel. A Entrevistada 21, funcionária do local, explica que, naquele período, 80% da casa chegou a ser ocupada por senegaleses. Os números computados na Casa mostram que por ali passaram, entre 2012 e 2014, 98 senegaleses, 31 ganeses, 13 haitianos e 13 sul-africanos, além de menores contingentes de nacionais argentinos, paraguaios, colombianos e cubanos. A presença sul-africana na cidade não foi destacada em nenhuma entrevista ou meio de comunicação analisados, o que levanta a hipótese de um fluxo temporário, momentâneo, similar ao dos ganeses em 2014.

Em determinado momento, no período de maior ocupação, a Casa de Passagem passou a negar o recebimento de imigrantes senegaleses, alegando que não havia vagas e que o local estaria recebendo um número excessivo de imigrantes. Gerou-se uma tensão, especialmente quando funcionários da FAS alegaram que, devido à ausência de documentos que regularizassem a estada dos imigrantes no país, seria “ilegal” acolhê-los em serviços públicos (Entrevistada 1; Entrevistado 5; Entrevistada 14; Entrevistada 21). Esses funcionários temiam, ainda de acordo com os entrevistados, que essa situação poderia gerar problemas entre a Casa de Passagem e a PF. Nas palavras do Entrevistado 5, “Caxias (...) acabou tendo um problema inclusive com a Polícia Federal, porque ameaçou de invadir o albergue, prender os imigrantes ilegais, e processar o Município por estar abrigando imigrantes ilegais.”

Segundo a Entrevistada 21, as casas de passagem de fato estão pouco preparadas para receber os imigrantes. A principal dificuldade encontrada foi a comunicação, pois o único funcionário da Casa de Passagem São Miguel que falava outro idioma era a psicóloga, que falava inglês. Havia também grande desconhecimento, tanto em termos objetivos referentes à legislação e aos direitos dos imigrantes, como também relativo ao caráter discriminatório e xenófobo de expressões utilizadas para justificar a priorização dos brasileiros no acesso às vagas de acolhimento, conforme reconhecido pela Entrevistada 21: “Essa questão da inclusão, é uma das coisas que eu aprendi com o CAM, que a gente tinha mania de dizer muito ‘ah, porque os nossos’, né. ‘Tô com a casa cheia aqui e os nossos tão na rua’. Todos são nossos, né. Todos são nossos”.

Perante as dificuldades enfrentadas, a demanda por uma casa de passagem direcionada ao público imigrante tornou-se uma das principais reivindicações do CAM. Para suprir o que entendia como um vácuo deixado pelo serviço público, a instituição alugou uma casa e transformou-a, informal e temporariamente, em um alojamento para imigrantes. De acordo com

diversas entrevistadas (Entrevistada 1, Entrevistada 20, Entrevistada 21) esperava-se que, após essa resposta emergencial, fossem pensadas alternativas junto ao poder público, o que não aconteceu. Assim, a casa foi fechada após um ano, em 2013 (PIONEIRO, 2013). Em seguida, uma casa foi alugada pela Associação dos Senegaleses, direcionada a acolher os compatriotas que, ainda sem emprego, não podiam pagar aluguel. A casa alugada pela Associação foi frequentemente citada como um símbolo de organização e união dos senegaleses, que contribuíam, caso empregados, com uma quantia mensal direcionada, entre outras atividades, para o aluguel.

Após dois anos, em 2016 essa casa também fechou. O Entrevistado 2 explica que, como o fluxo teria diminuído, a casa já não seria mais necessária. Quando chegam novos imigrantes senegaleses sem parentes ou amigos para abrigá-los na cidade, a Associação serve como rede de apoio e os acolhe entre seus membros.

Conforme já observado, em julho de 2014, durante a Copa do Mundo de Futebol, houve um episódio que ganhou grande destaque em Caxias do Sul: a chegada de um grande número de ganeses em poucos dias. A Casa de Passagem São Miguel alcançou sua lotação máxima, com uma grande porcentagem de imigrantes. Em pleno inverno caxiense, a situação de habitação era especialmente preocupante devido ao frio. Assim, a Diocese de Caxias do Sul, da qual o CAM faz parte, organizou um alojamento temporário no Seminário Nossa Senhora Aparecida. À medida em que os ganeses obtiveram suas documentações, o momento emergencial passou e o funcionamento do alojamento foi interrompido.

Em setembro de 2016, no momento da visita da pesquisadora à Casa de Passagem São Miguel, esta recebia um número reduzido de imigrantes se comparado aos períodos anteriores – havia lá três haitianos, dois argentinos e dois cubanos. A Entrevistada 21 explicou que a casa raramente recebeu senegaleses após o aluguel da casa pela Associação de Senegaleses, e que hoje é mais frequente a presença de haitianos, sobretudo alguns casos complexos de pessoas com problemas de saúde que não possuem uma rede de apoio na cidade.

A demanda por uma casa de passagem direcionada ao público imigrante, no entanto, persiste. O CAM afirma que existem diversas dificuldades ao receber o imigrante nos serviços de acolhimento devido às vulnerabilidades distintas que moradores de rua e imigrantes enfrentam (Entrevistadas 1 e 14). Como exemplo, mencionam a existência de regras que não

consideram especificidades dos imigrantes, como a maior dificuldade para obter documentação para o trabalho.

Os migrantes costumam se queixar muito, que não são bem recebidos, nessa rede de acolhimento institucional. Porque até mesmo há uma diferença de perfil de público, né. Normalmente os brasileiros são pessoas que ah, às vezes têm problema de dependência química, ou são, sabe... têm outras situações de vulnerabilidade, são outras vulnerabilidades, e aí às vezes entra em choque. E a gente percebe que muitas vezes até as pessoas que estão lá por desconhecimento, ou porque têm uma visão ou não têm... por não conhecer, não entender a questão do migrante, elas acabam colocando os nacionais contra, né. Tipo, aquela coisa, “ah, não tem vaga porque tem esse aqui.” E aí parece que num critério de justiça tem que tratar todos iguais, e acabam aplicando para os migrantes umas regras que pra eles são difíceis. Tipo assim, “ah, tu tens que conseguir um trabalho em um mês”. Mas o cara não tem nem carteira de trabalho ainda, como é que vai conseguir. “Ah, não tem carteira de trabalho, por quê?” Porque ele precisa que venha um papel, no caso do acordo do Mercosul, que venha um papel dos antecedentes para ele poder encaminhar um registro, depois disso... sabe, é uma dificuldade de entendimento. (Entrevistada 1)

O corpo de funcionários não estaria, portanto, capacitado para atender a população imigrante. A casa também é demanda antiga, presente desde 2013, das associações de imigrantes e da CDHCS (CAXIAS DO SUL, 2013a). Como alternativa, a Associação dos Senegaleses buscou, sem sucesso, auxílio da Prefeitura na manutenção de sua própria casa:

Porque a gente não precisa muito. E essa casa de passagem, a gente falou muito para a Prefeitura. A gente alugou dois anos pagando, mas ó, pelo menos alguma coisa, tipo: “Ah, tá. Eu vou pagar a casa, vocês pagam luz, paga água.” Sei lá, o que eles podem ajudar, né, só para colaborar, mostrando que tá junto, sabe. Porque a gente não precisa tudo. (Entrevistado 2)

Por um lado, o apoio financeiro, ainda que parcial, da Prefeitura a uma casa alugada por uma associação exigiria a existência de canais institucionais adequados. Por outro, a possibilidade de implementação e mesmo a necessidade de uma casa de passagem não são consenso para o poder público. De acordo com o Coordenador de Promoção de Igualdade Racial do Município, os imigrantes não precisariam deste espaço porque não pretendem ficar em Caxias do Sul: “Eles não precisam um abrigo, eles não precisam de um lugar pra... eles estão de passagem” (Entrevistado 5). A funcionária da Casa de Passagem São Miguel entrevistada reconhece a demanda, mas considera que sua implementação é inviável por razões financeiras e de equipe:

O que a gente sente, é uma luta do CAM também, que aqui no nosso Município a gente tenha uma casa de passagem para essa população migrante. Eu acho que é meio difícil, porque é um serviço caro, e aí o que precisaria ter de diferencial nisso: alguém

que conhecesse essas culturas, alguém que falasse essas línguas. Então dificilmente tu vais fazer um concurso pro educador social na FAS e tu vais exigir lá que ele saiba falar o inglês, o francês, o italiano, que ele seja poliglota. Então é complicado, mas é uma demanda que está surgindo aqui, da gente ter uma casa para eles. (Entrevistada 21)

A falta de recursos também apresentada como justificativa pelo então prefeito de Caxias do Sul (período de 2013 a 2016):

O que eles mais queriam, mas eu nunca consegui fazer, porque não tinha condições financeiras de fazer, eles queriam que a Prefeitura assumisse, ela, a habitação, comprasse ou alugasse, enfim, imóveis pras pessoas. E aí eu disse: – Não, a Prefeitura não tem condição de fazer isso. (Entrevistado 29)

A equipe do CAM contesta a escassez de recursos, pois acredita que poderiam ter sido solicitados recursos federais e que, transcorridos cinco anos de presença dos imigrantes na cidade, outros fundos poderiam ter sido buscados (Entrevistada 14). Segundo a Entrevistada 1, também do CAM, existe falta de vontade política. A discussão a respeito da busca de recursos também envolveu a questão da criação de um Comitê Municipal, quando o então chefe de gabinete e controlador geral da Prefeitura declarou à imprensa que ele não seria necessário, pois os impedimentos para o atendimento a imigrantes estariam ligados à escassez de recursos (SUL21, 2015). Esse debate será retomado mais adiante na seção 3.3.1.

2.3 O papel da assistência social: a designação da FAS como principal responsável pela questão migratória no âmbito do poder Executivo municipal

A assistência social é um serviço fundamental para os imigrantes, especialmente para os recém-chegados e em situação de vulnerabilidade, pois fornece apoio a quem não está conectado a redes sociais no local. É, sobretudo, fundamental para responder a situações emergenciais e impedir que vulnerabilidades em princípio temporárias tornem-se problemas permanentes. Em resposta sobretudo a demandas emergenciais no início da chegada dos imigrantes, a FAS de Caxias do Sul foi designada como o principal órgão responsável por lidar com a questão migratória no âmbito do poder Executivo municipal.

A proteção básica é composta pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que, como porta de entrada para outros serviços, são os locais mais acessados. Já a proteção especial divide-se em média e alta complexidade. Na média complexidade, existem os Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) – que atendem pessoas que tenham sofrido violações de direitos, como casos de violência – e os Centros para População

de Rua (Centro POP). A proteção especial de alta complexidade é composta pelos centros de acolhimento, diferenciados em casas para crianças e adolescentes, para adultos e casas de longa permanência para idosos. A questão do acolhimento em abrigos da assistência social, bastante disputada, foi tratada com mais detalhes na seção 1.1.

Desde a chegada dos migrantes, e sobretudo quando ocorreram situações emergenciais – como a acolhida do grupo de imigrantes ganeses no Seminário Nossa Senhora Aparecida – a FAS encarregou-se de realizar e encaminhar doações de alimentos e roupas, diretamente ou por intermédio de instituições católicas e associações dos imigrantes. De modo geral, o trabalho limitou-se a essas doações. Ao designar a FAS como responsável pela questão migratória na cidade, a Prefeitura evitou empregar uma abordagem transversal, o que implicaria que políticas públicas de múltiplos setores fossem sensíveis à questão migratória. A questão das imigrações internacionais exigem uma coordenação intersetorial, não podendo ser restritas a apenas uma área, mas devendo compor diversos setores relevantes, tais como saúde, educação, cultural, trabalho, moradia, esporte e lazer, entre outros. A transversalidade é, por exemplo, componente fundamental da Política Municipal para a População Imigrante do Município de São Paulo – pioneira no campo de políticas a nível municipal no Brasil – que rege os princípios, diretrizes, objetivos e prioridades que devem ser aplicados a todas as políticas e todos os serviços que atendam esse público (SÃO PAULO, 2016). Ao atribuir as responsabilidades relativas à questão dos imigrantes a apenas uma área – no caso de Caxias do Sul, à assistência social, dentro da qual a resposta às necessidades dos migrantes constituiu-se em larga medida em doações – limita-se em muito as possibilidades de atuação no sentido de inclusão dos imigrantes.

Além da ausência de articulação transversal no âmbito municipal, no seio da Fundação não houve tentativa de elaborar políticas de assistência social que considerassem as vulnerabilidades específicas³¹ dos imigrantes. Existe uma demanda por parte de organizações da sociedade civil e do Ministério Público para que sejam observadas certas especificidades no atendimento aos imigrantes. O primeiro trecho, que compõe a fala de uma funcionária do CAM,

³¹ Falar em vulnerabilidades específicas dos imigrantes não implica em dizer que vulnerabilidades são intrínsecas aos processos migratórios, ou que todos os imigrantes encontram-se em situação de vulnerabilidade. Conforme definido por Cernadas (2016, p. 103), “[a] partir de uma perspectiva de direitos humanos, a **vulnerabilidade** (grifo do autor) no contexto da migração se refere às circunstâncias determinadas pelo impacto negativo aos direitos básicos. As causas que levam à migração e determinam como se migra – de forma irregular, precária, arriscada – , assim como as condições de vida de migrantes no país em que transitam ou residem, são aquelas que criam ou aprofundam essa vulnerabilidade, mensurável pelos direitos que efetivamente exercem ou, melhor dizendo, que lhes são negados ou limitados. **A vulnerabilidade não está na pessoa, ou em determinada condição de cada pessoa – nacionalidade, sexo, idade, origem étnica, etc. – mas sim nas restrições em seus direitos humanos, muitas vezes impostas baseadas nestes fatores**” (grifo da autora).

refere-se a um embate recorrente entre sociedade civil e poder público: se há necessidade da elaboração de políticas específicas para os imigrantes.

A gente tem um problema bem sério com a gestão ali da FAS, na verdade, porque eles sempre se ausentaram de qualquer... Segue, acho, a política da mesma gestão municipal. Quando a gente fala, tenta conversar com eles, já várias vezes, tenta dizer: “Não, mas tem que ter um olhar pra essa população”. Eles dizem: “Não, a gente não vai. Eles são iguais aos outros”. Só que eles não consideram nada das dificuldades que essas pessoas têm. Ainda bem que tem profissionais bons, também, né, que acabam fazendo isso que a gestão não quer fazer. (Entrevista 14)

Não chegou a gerar um termo de ajustamento de conduta, mas houve uma pressão por parte do Ministério Público para que o Município desse apoio pra esses migrantes. Mas não, não gerou isso, não teve um ajustamento de conduta e nem um serviço específico, a criação de um serviço específico para migrantes. (Entrevistado 26)

Funcionários da FAS também manifestaram que seriam necessárias capacitações para que fosse garantido um atendimento de qualidade. Por ser um trabalho realizado de maneira muito próxima a indivíduos e famílias, a capacitação cultural aparece como crucial para assistentes sociais que lidam com imigrantes.

O trabalho com as famílias em si já tem os seus desafios, pro profissional lidar com a dinâmica familiar, pra entender como é que funciona aquela família especificamente. E dentro da cultura, senegalesa, haitiana, ou enfim, de qualquer imigrante, também vai ter, além da dinâmica familiar, a especificidade da cultura. (...) Todos sabem que tem que ser respeitadas todas as culturas, mas é a forma de pensar e de perceber a família. A forma que tu percebes uma família brasileira, uma família haitiana, senegalesa, tem que partir da cultura a que elas pertencem. Então esse é outro desafio, os profissionais estarem mais qualificados pra entender essas peculiaridades da cultura. (Entrevistada 24)

Alguns funcionários destacam que a ausência de políticas específicas para essa população ocorre em parte devido ao caráter recente desses fluxos migratórios na cidade.

Eu acho que essa onda migratória é relativamente recente também. Agora que está se pensando em políticas públicas específicas. Não sei se tu viste um documento do Ministério da Justiça, uma pesquisa que foi feita junto com o IPEA, do ano passado, 2016.³² (...) Uma das recomendações é que se crie políticas públicas específicas pra migrantes nos Municípios. Mas é uma coisa, tu vê que é uma coisa recente, que está surgindo. Até então, a gente não teve isso. Sem ser com o CAM, que é mais voltado, mais direcionado pra eles, não. (Entrevistada 25)

Eu acho que surgiu um apontamento em uma Conferência de Assistência Social referente à instrumentalização dos profissionais que trabalham na ponta, no sentido

³² Entrevistada se refere à pesquisa: JUBILUT, Liliana L. (Coord.). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Série Pensando o Direito n. 57, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) - Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf> Uma das recomendações do documento é: “[q]ue [o Brasil] estabeleça políticas públicas específicas para os imigrantes quando suas peculiaridades assim o exijam, e que permita o acesso efetivo dos imigrantes às políticas públicas existentes” (p. 151).

de fornecer cursos de línguas. Acho que foi apontado isso na Conferência Municipal de Assistência Social, acho que foi em 2014, em 2015. Então já houve uma mudança nas demandas que os profissionais levantaram naquela conferência. (Entrevistado 26)

Através de contato por e-mail com o Conselho Municipal de Assistência Social de Caxias do Sul (CMAS)³³, foram recebidos os documentos contendo as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social realizadas na cidade nos anos de 2013 e 2015. Em 2013, foi apontada a

[d]ificuldade de acesso dos migrantes nacionais e internacionais (regulares ou irregulares) e indocumentados, aos serviços da Rede Socioassistencial, bem como das demais políticas públicas, além da falta de um serviço específico de acolhimento institucional para refugiados, solicitantes de refúgio, vítimas de tráfico de pessoas e imigrantes internacionais. (CMAS, 2013, p.17)

Dentre as propostas que ainda não tinham sido apresentadas em conferências anteriores, várias estavam relacionadas com a inclusão dos imigrantes, como: a garantia de acesso dos imigrantes aos serviços, programas e projetos da assistência social através de articulação intersetorial, incluindo a promoção de capacitação em idiomas; a criação de um Conselho Municipal da Migração; a realização de um diagnóstico da condição das pessoas refugiadas, vítimas de tráfico de pessoas e imigrantes internacionais para criação de serviço de acolhimento institucional; a articulação entre Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), CNIg e CONARE; a inclusão do MDS no CNIg; e o acompanhamento da elaboração de implementação de uma Política Nacional Intersetorial para migrantes, pessoas em situação de trânsito e pessoas em situação de rua (CMAS, 2013). Assim, além de abranger demandas comuns à sociedade civil, como o acolhimento institucional específico para imigrantes e um Conselho Municipal, as propostas resultantes da Conferência de 2013 trouxeram pontos que exigiam a coordenação entre diferentes órgãos e esferas federativas, destacando a importância da intersetorialidade.

Em 2015, a atenção dada à questão das imigrações internacionais no documento foi consideravelmente menor. Como propostas, foram novamente destacadas as necessidades de criação de um serviço de acolhimento institucional específico para a população imigrante (este considerado uma questão que compete tanto ao governo municipal como aos governos estadual e federal) e de serem realizadas discussões intersetoriais sobre o atendimento aos imigrantes (CMAS, 2015). Essas demandas, que já constavam no documento anterior mas que não foram atendidas, estão entre os principais pontos levantados como prioridades pela sociedade civil. Ainda, foi observado um crescimento da violência motivada por intolerância e discriminação

³³ O e-mail com os documentos do CMAS 2013 e 2015 anexados foi recebido em 21 de agosto de 2017.

contra diversos grupos vulneráveis, incluindo imigrantes. Porém, não foram apresentadas no documento propostas que combatessem diretamente a xenofobia e a discriminação contra os imigrantes (Ibid). O crescimento do debate em torno das estratégias para aprimorar o atendimento aos imigrantes é pontuado pela Entrevistada 24:

Obviamente que eu acho que na medida que esse número de imigrantes venha se tornando, e vem se tornando mais significativo, vem levando a pensar sim, por que não outras estratégias de atendimento pra atender também essa situação? Mas como eu te falei antes, **não é uma questão exclusiva, porque a FAS não pode se dedicar exclusivamente para os migrantes. Porque a FAS não é para os migrantes. A FAS, enquanto Fundação de Assistência Social, é para quem dela precisar. Então ela tem que estar preparada para atender os mais variados públicos que dela precisar. Os migrantes são um desses públicos.** Acho que na medida em que for se estudando mais as condições dessa população no Município é que vai ser possível também criar novas estratégias de políticas públicas pra essa população. É muito recente, e faltam realmente estudos que se debrucem sobre isso. (...) Eu acho que sim, cabe à FAS pensar, juntamente com o corpo técnico, estratégias pra dentro da legislação atender essa população. Dentro do que é permitido dentro da legislação, atender as especificidades da população. (Entrevistada 24) (grifo da autora)

No trecho acima, embora reconheça a crescente demanda de políticas direcionadas aos imigrantes, a Entrevistada 24 destaca que eles são apenas um entre diversos grupos atendidos, não podendo ser tratados de maneira “exclusiva” pela FAS. Ela também reforça os limites da legislação que rege a assistência social. Essa posição deve ser interpretada à luz da pressão que o órgão sofre pela sociedade civil, especialmente na questão da demanda por uma casa de passagem exclusiva para o público imigrante.

Mas quais seriam, de fato, as demandas dos imigrantes dentro dos serviços de assistência social, além das questões de doações emergenciais e casas de passagem? Foram obtidos dados de imigrantes registrados nos CRAS, porta de entrada para os demais serviços, bem como no Cadastro Único, sistema de registro do Governo Federal que mapeia famílias de baixa renda e controla a concessão do benefício da Bolsa Família³⁴. Caxias do Sul possui seis CRAS, que são distribuídos pelas regiões da cidade: Centro, Leste, Oeste, Norte, Sul e Sudeste.

³⁴ Dados do Cadastro Único: Em contato subsequente à entrevista presencial, os dados solicitados foram extraídos do Cadastro Único e enviados à pesquisadora pelo Entrevistado 26 através de e-mail, recebido em 27 de janeiro de 2017.

Dados dos CRAS: Os dados relativos aos CRAS foram requisitados através de solicitação formal à Fundação de Assistência Social (FAS), mediante contato com a Entrevistada 24. Por não existir uma centralização das informações relativas ao acesso dos imigrantes, a Entrevistada 24 foi responsável por obter os dados junto a cada um dos seis centros da cidade e compilá-los em um documento de circulação interna (10 páginas), enviado à pesquisadora através de e-mail recebido no dia 08 de maio de 2017. No documento, há informações a respeito do número e nacionalidade de imigrantes atendidos no CRAS Oeste, Norte, Sul e Sudeste. Já para os CRAS Centro e Leste, por serem os mais procurados por imigrantes, solicitou-se o detalhamento das informações disponíveis em cadastro, ao que foram fornecidas informações relativas à faixa etária, escolaridade/qualificação, profissão e demandas. No entanto, alguns dados não são obtidos de forma padronizada, impossibilitando sua aglutinação, comparação e análise. Além disso, as informações não são sempre preenchidas de forma completa nos cadastros.

A FAS não possui registros centralizados dos atendimentos a imigrantes, que tiveram que ser solicitados a cada CRAS pela Entrevistada 24, mediante solicitação da pesquisadora. Por essa razão, os dados apresentados variam em termos de período recortado e unidade de contagem (indivíduos ou famílias), bem como em detalhamento das informações, que foi maior para os CRAS Leste e Centro. Os dados disponibilizados para cada CRAS estão detalhados na tabela a seguir.

Tabela 1 – Disponibilidade de dados dos CRAS por região

CRAS	Dados disponíveis	Período
Centro	Nº de indivíduos por nacionalidade; faixa etária; escolaridade; demandas identificadas no primeiro atendimento; tipo de trabalho em Caxias do Sul	Janeiro de 2012 – Março 2017
Leste	Nº de indivíduos por nacionalidade; faixa etária; qualificação; demandas identificadas no primeiro atendimento; tipo de trabalho em Caxias do Sul	Janeiro de 2016 – Dezembro de 2016
Sul	Nº de famílias e de indivíduos por nacionalidade	Maior de 2015 – início de 2017 ³⁵
Norte	Nº de famílias e de indivíduos por nacionalidade	2013 - 2016
Sudeste	Nº de famílias por nacionalidade	2016
Oeste	Nº de famílias e de indivíduos por nacionalidade	2016

Fonte: Elaboração da autora.

Em algumas unidades são apresentados os atendimentos de imigrantes para o ano de 2016: no CRAS Oeste, foram atendidas duas famílias, uma cubana e outra uruguaia (totalizando cinco pessoas); no CRAS Sudeste, foram três famílias haitianas e uma uruguaia (número de pessoas não informado); e no CRAS Norte, oito famílias haitianas (19 pessoas). Já no CRAS Centro foram atendidos 51 indivíduos do Haiti e 16 do Senegal entre janeiro de 2012 a março de 2017. O CRAS Sul, que apresentou dados compilados desde maio de 2015 até o início de 2017, atendeu 20 famílias haitianas, duas famílias colombianas, e uma família paraguaia (somando 70 pessoas).

³⁵ No documento enviado, consta que as informações do CRAS Sul se referiam a: “Dados que constam no sistema desde maio de 2015”. Os dados dos CRAS foram solicitados e reunidos entre janeiro e abril de 2017, porém, visto que algumas regiões levaram mais tempo para o enviar as informações para a sede da FAS, não é possível saber exatamente quando, dentro desse período, elas foram extraídas. Não foi possível contatar a responsável pelo documento para aferir a data precisa.

Apesar da dificuldade em comparar os dados, o CRAS Leste destacou-se como o local que mais atendeu imigrantes, todos de origem haitiana: apenas no ano de 2016, foram 232 pessoas atendidas. Entre eles, a maioria (54,3%) tem entre 18 e 39 anos, ou seja, são pessoas jovens e em idade economicamente ativa.

Tabela 2 – Haitianos atendidos no CRAS Leste por faixa etária (2016)

Faixas etárias	Nº de pessoas
0 A 5	29
6 A 11	10
12 A 17	7
18 A 24	22
25 A 34	83
35 A 39	21
40 A 44	14
45 A 49	9
50 A 54	3
Acima de 60	2
Sem informação	32
TOTAL 232	232

Fonte: Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul (FAS).

Além da idade dos imigrantes atendidos, outras informações são incluídas no cadastro, como ocupação em Caxias do Sul, qualificação e demandas identificadas no primeiro atendimento. No entanto, como o preenchimento é feito de maneira não padronizada, os dados são de difícil análise. Dentre as 130 pessoas para as quais foi preenchida a qualificação em 2016, 22 tinham como resposta diversas profissões ou a expressão “escola regular”, sem deixar claro qual seria o nível educacional correspondente. Considerando apenas as respostas agrupáveis, a maioria dos atendidos neste CRAI possuíam ensino médio completo. É importante ressaltar que esses dados são relativos a pessoas de determinada região que buscaram a assistência social por alguma questão de vulnerabilidade, não sendo representativos do total da população haitiana presente na cidade.

Tabela 3 – Haitianos atendidos no CRAS Leste por qualificação (2016)

Qualificação/Nível educacional	Nº de pessoas
Escola Infantil	2
Ensino Fundamental Incompleto	19
Ensino Fundamental Completo	8
Ensino Médio Incompleto	22
Ensino Médio Completo	52
Superior Incompleto	1
Superior Completo	4
Outras respostas	22
Total	130

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul (FAS).

A ocupação em Caxias do Sul, quando informada, também aparece de maneira não padronizada, não permitindo a aglutinação dos dados. No entanto, é notável que, conforme o esperado, a maior parte das pessoas que buscam os serviços do CRAS estão desempregadas. O mesmo problema da falta de padronização ocorre para as informações a respeito das demandas observadas no primeiro atendimento. Elas incluem desde doações genéricas (“alimentos”; “móveis”; “roupas”) até específicas (“doação colchão”; “geladeira”), passando por doações de determinadas fontes (“doações Madre Teresa”; “Fundação Caxias”). Contêm benefícios claramente definidos da assistência social (“inclusão CAD³⁶”; “auxílio aluguel”), encaminhamento para questões do âmbito educacional (“escola regular”; “curso português”; “vaga para escola”) e para o mercado de trabalho (“oficina haitianos”; “cópias currículo”), além de descrições de casos particulares (“auxílio para seu pé lesionado devido a um assalto levou um tiro”; “esposo voltou para Haiti buscar filhos e não conseguia voltar”; “precisa de ajuda porque tem dificuldade água luz mandar \$ Haiti”).

Assim, além da ausência de um sistema de informação centralizado que inclua dados de atendimento a imigrantes, há mesmo dentro de um CRAS específico (CRAS Leste) dificuldades devido à escassa padronização. É necessário ressaltar que tal obstáculo não existe necessariamente em todos os CRAS. Além disso, as dificuldades de comunicação com os imigrantes haitianos pode ter prejudicado a coleta de informações claras. Por fim, as dificuldades em relação à produção e armazenamento de dados neste setor pode não ser

³⁶ “CAD” refere-se ao Cadastro Único.

exclusividade do atendimento aos imigrantes, investigação que excede os limites da presente pesquisa.

A ausência de informações claras sobre o perfil e demandas dos imigrantes que frequentam os CRAS da cidade de Caxias do Sul prejudica a elaboração de políticas públicas para esta população. A informação de qualidade é decisiva para que políticas possam ser elaboradas de maneira eficiente, e para que os imigrantes sejam visíveis aos olhos dos gestores públicos. Embora existam esforços de parte dos funcionários, torna-se claro que não foi uma prioridade da última gestão da FAS compreender a população migrante que necessitava de seus serviços, o que é especialmente problemático para um órgão que foi designado como a principal referência do poder Executivo municipal para lidar com a questão migratória.

A dinâmica do atendimento torna-se mais clara através da conversa com a Entrevistada 27, funcionária do CRAS Leste. Ela explica que os imigrantes haitianos vieram em 2011 ou 2012 por demanda espontânea ou encaminhados por instituições religiosas, e que foram direcionados a esse CRAS porque na Parada Cristal, bairro situado na região Leste, está localizado um frigorífico que já empregou muitos haitianos. Assim como acontece em outros serviços, existe uma dificuldade de comunicação no atendimento, e aqueles que não falam o idioma geralmente vêm acompanhados de amigos ou familiares que se encarregam de intermediar o diálogo. Persiste, entretanto, uma dificuldade em compreender o que é a assistência social e as possibilidades de auxílio. Ao serem atendidos no centro, os imigrantes frequentemente saem frustrados.

Muitos vêm com a expectativa: no que o governo pode me ajudar? Daí no início era muito triste, porque eles vinham com uma ideia de que... até a gente começou a se questionar de onde que vem, de onde que surgiu isso? Quem que divulgou isso? Porque “Ah, mas o governo não ajuda”. “Olha, o que o governo pode fazer é o Cadastro no Bolsa Família, e se encaixar nos critérios poderá vir a receber o Bolsa Família”. “Não, mas algum tipo de ajuda”. (...) E aí é muito complicado, porque eles vêm com uma expectativa e a gente tem muito pouco pra oferecer. (...) Então é mais nesse sentido, o alimento, doação de roupas, e móveis, enfim. (Entrevistada 27)

Dentro do CRAS Leste, surgiu uma iniciativa específica, que visava a melhorar o atendimento, reunindo os haitianos em grupos, e atender a uma das principais demandas, a busca por trabalho. A ideia era que em grupos a comunicação seria facilitada. Dessa maneira, foi criada uma oficina mensal que preparava e encaminhava imigrantes interessados para vagas de emprego, algo não previsto como atribuição do CRAS, mas que surgiu devido à dedicação de funcionárias.

Eram muitos haitianos que vinham, então nós fazíamos um encontro uma vez por mês só de haitianos. O que eles pediam? Trabalho. (...) E aí nós já tivemos, **em épocas boas aqui no CRAS**, a oficina do emprego, que nós tínhamos, reuníamos umas 20 pessoas lá, e a gente oferecia algumas vagas e fazíamos o encaminhamento. Tudo bem, isso não é muito do CRAS, mas é uma coisa que a gente fazia pela demanda. E a gente começou a fazer alguns contatos.

(...)

[A oficina] foi uma iniciativa de uma colega educadora que conhecia algumas pessoas de algumas empresas, e começou a telefonar. E aí se criou uma coisa de que o CRAS Leste encaminhava pra emprego. E aí nós sim, criamos a oficina do emprego, mas porquê: no encontro tu falavas em relação à postura. Aí no final tu colocavas: “Oportunidades de emprego: a gente soube que tem nesse, nesse e nesse local. Olha, pessoal, vocês têm, pra conseguir se manter no trabalho, é importante vocês buscarem a escola infantil, porque daí não vai ter problema de não cumprir a carga horária”. Nesse sentido, assim, de conversa com as famílias. E aí a gente criou alguns contatos e fazia esses telefonemas. **E teve um tempo que as portas se fecharam**, bem triste, bem complicado. E gurias, assim, tem tudo que é tipo de grau de escolaridade. Nós temos, eu já atendi advogados, eu já atendi professor, eu já atendi haitiano que é semialfabetizado, sabe. (Entrevistada 27) (grifo da autora)

A Entrevistada 27 confronta dois momentos: o início da chegada dos imigrantes, em que se estabeleciam contatos para encaminhamento de vagas de maneira relativamente fácil, e o atual, marcado pelo aumento do desemprego em meio à crise econômica e política do país. Ela diz ter percebido uma ampliação significativa na procura pela assistência social devido à crise. Ademais, acrescenta que, embora o CRAI Leste atenda um grande número de haitianos, existem também muitos outros que também vivem na região mas em melhores condições. Estes seriam “(...) aqueles que se colocaram mais cedo, que vieram mais cedo pra cá. Se colocaram no mercado de trabalho, e estão há muito tempo no mercado de trabalho” (Entrevistada 27). A entrevistada aponta que muitos imigrantes aceitam empregos para os quais são sobre-qualificados. Isso se dá em parte devido à dificuldade de reconhecidos e/ou validados os conhecimentos, formais ou não, adquiridos no país de origem. A dificuldade com o idioma, a discriminação racial e a xenofobia também podem ser fatores que prejudicam os imigrantes nessa questão.

A criação de oficinas foi uma tentativa do CRAI de adequar o atendimento à população imigrante, mas o espaço para iniciativas nesse sentido é limitado. A Entrevistada 27 esclarece: “[a] gente tem pouquíssimo a oferecer. Nós nem temos, na verdade, espaços de diálogo pra poder pensar em alternativas pra esse público”. Ela conta que o CRAI Leste tentou articular uma reunião sobre a temática. Compareceram apenas as associações de haitianos e a Casa Madre Teresa³⁷, embora a lista de convidados incluísse o CAM e as Secretarias Municipais de

³⁷ Pastoral Social da Catedral de Caxias do Sul.

Saúde, de Educação, e de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego. De acordo com a entrevistada, o CAM não teria comparecido devido a uma confusão de datas.

Atualmente, existe uma circulação de pessoas entre o CAM e o CRAS Leste – ambos se comunicam e encaminham imigrantes para seus respectivos serviços. A Entrevistada 27 também conta que:

[a] gente tinha, agora meio que deixou, mas a gente tinha uma parceira muito boa com o pessoal da UBS do Eldorado, justamente porque é aquela região. Só que acabou meio que se perdendo, porque também a gente não teve muito respaldo, eram iniciativas muito pessoais. (Entrevistada 27)

Além da tentativa sem sucesso da criação de um canal de diálogo transversal, a funcionária do CRAS Leste também relatou a tentativa de sugerir a concessão aos imigrantes de um benefício que estava, na prática, restrito aos brasileiros. Os benefícios emergenciais para vulnerabilidade temporária correspondem a um valor que pode ser concedido a famílias com necessidade que residam há mais dois anos em Caxias. É essa restrição do tempo de moradia que impede a concessão do benefício para grande parte dos haitianos que dele necessitam. A entrevistada relata sobre a reação à sua tentativa:

Já se falou, inclusive eu tenho nas minhas anotações pra essa nova gestão, em relação ao emergencial pra haitianos. Quiseram me matar na gestão anterior. Eu entendo. Emergencial é um valor de um salário mínimo pra família, que a gente, conforme a avaliação de critérios... Tem um controle, pelo menos o nosso CRAS tem um controle bem rígido em relação à utilização desse valor, principalmente para geração de renda da família. Em algumas situações que não têm como gerar renda, gestantes, problemas de saúde, enfim, a gente consegue esse benefício. Mas pra haitianos... Eu não participei da discussão, eu levei pra [minha superior], ela deve ter levado pra alguém que se arrepiou os cabelos e disse: “Nem falar, Caxias não vai fazer isso”. Na outra gestão. (...) Tu vê que são famílias que às vezes é um empurrão que precisa, entendeu. (...) Eu entendo pro Município, entendem gurias? “Ah, então vai começar a vir haitianos pra receber um salário”. (...) Só que daí a nível de, pensando em igualdade, direitos humanos, então por quê não? Entendeu? Complicado né, horrível isso. Provavelmente é uma discussão que tenha que se avançar. (Entrevistada 27)

Assim, observa-se que as iniciativas são sobretudo resultado de um esforço de alguns profissionais que realizam o atendimento da população, e não uma diretriz de gestão. Sem o apoio da gestão, contudo, e sem uma cooperação intersetorial entre os diversos serviços que atendem os imigrantes, incluindo aí órgãos públicos e entidades da sociedade civil, as possibilidades de ação efetiva são bastante limitadas. Ainda, conforme apontado pela Entrevistada 27, existe um receio de que a concessão de benefícios atraia mais imigrantes para a cidade.

Além de encaminhamento para uma série de serviços, os CRAIs também são os principais locais que realizam o registro no Cadastro Único, necessário para o recebimento do Bolsa Família. Para facilitar o cadastro dos imigrantes que não tiveram acesso aos serviços da assistência social e mesmo desconhecem a respeito, mas que teriam necessidade de receber auxílio, o Ministério Público Federal solicitou, junto com o CAM e com a Associação de Senegaleses, que fosse realizado um mutirão de cadastramento dessa população (Entrevistado 26; MPF, 2016; CAXIAS DO SUL, 2016). O mutirão foi realizado em fevereiro de 2016 com auxílio de tradutores. No entanto, a procura foi baixa, estimada em menos de uma dezena de pessoas (Entrevistado 26). O entrevistado ainda comparou o pequeno número de pessoas atendidas com Bento Gonçalves, onde a adesão a um mutirão de cadastramento realizado foi bem maior. De fato, como podemos ver na **Tabela 4**, o número de senegaleses inscritos no Cadastro Único permanece baixo. Já o número de haitianos teve um crescimento mais significativo³⁸, especialmente entre 2014 e 2015, embora ainda seja um número pequeno em relação ao universo de pessoas cadastradas.

Tabela 4 – Pessoas de origem haitiana ou senegalesa registradas no Cadastro Único (ativos por ano³⁹, entre 2012 e 2016)

Ano	Número de imigrantes		Total	Nº Total de Pessoas Incluídas no Cadastro Único ⁴⁰
	Haitianos	Senegaleses		
2012	11	0	11	80347
2013	30	6	36	85160
2014	58	13	71	80756
2015	152	13	165	61884
2016 ⁴¹	209	34	243	64338

Fonte: Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul (FAS).

³⁸ Visto que as informações extraídas teriam que ser selecionadas por nacionalidade, optou-se por analisar apenas o número de cadastrados do Haiti e do Senegal. Além dessas nacionalidades, estima-se que existam cerca de 100 migrantes cadastrados provenientes de países de América do Sul, além de um número reduzido de ganeses, estadunidenses, franceses, entre outros países (Entrevistado 26).

³⁹ O número de cadastros ativos no momento da observação dos dados no Cadastro Único. Os anos subsequentes podem acumular cadastros iniciados nos anos anteriores, assim como podem excluir cadastros inativos, não sendo necessariamente cumulativos.

⁴⁰ A diminuição do número total de cadastrados (brasileiros e não brasileiros) ao longo dos anos, de 80.347 para 64.338, ocorreu devido à limpeza da base realizada periodicamente. De acordo com o Entrevistado 26, parte da diminuição se deu porque quando da criação do Cadastro Único sua base inicial foi importada do SUS, onde muitas pessoas registradas não tinham o perfil visado pelo Cadastro (famílias de baixa renda). Através do procedimento chamado de exclusão lógica, famílias com cadastros desatualizados há mais de quatro anos foram eliminadas da base. Assim, a diminuição do número de pessoas no Cadastro Único entre 2012 e 2016 não significa que famílias de baixa renda deixaram de fazer parte do Cadastro, que não houve novos cadastramentos ou que houve falha no acompanhamento, mas sim reflete o resultado de tal limpeza.

De acordo com o MDS, famílias de baixa renda são: “Famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos; ou famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo” (MDS, 2015). Estão incluídas famílias unipessoais.

⁴¹ De 2012 a 2015, foi utilizada a base de dezembro de cada ano. Para 2016, foi utilizada a base de outubro.

O número de pessoas registradas no Cadastro Único é notavelmente menor para a população senegalesa do que para a haitiana. Essa diferença pode ser explicada por diversos fatores, como: redes sociais de apoio, facilitação de acesso ao sistema de assistência social, e mesmo percepções culturais e ideológicas em relação a programas de transferência de dinheiro.

Tabela 5 – Pessoas Diferentes⁴² de origem haitiana e senegalesa registradas no Cadastro Único por faixa etária e sexo (2012-outubro/2016)

FAIXAS ETÁRIAS	SEXO		Total
	Masculino	Feminino	
00 a 06	6	7	13
07 a 15	9	5	14
16 a 17	0	2	2
18 a 24	13	14	27
25 a 39	103	81	184
40 a 49	30	12	42
50 a 59	2	1	3
Acima de 60	2	2	4
Total	165	124	289

Fonte: Fundação de Assistência Social de Caxias do Sul (FAS).

Apesar da ausência de dados compreensivos a respeito da população imigrante na cidade, é consensual entre os entrevistados que homens jovens, em idade economicamente ativa, compõem a maior parte dos novos fluxos migratórios para Caxias do Sul. Como podemos observar na **Tabela 5**, a maior parte dos registrados no Cadastro Único se encontra na faixa etária entre 25 a 39. No entanto, há um número bastante significativo de mulheres haitianas e senegalesas cadastradas, compondo quase metade do total. Esses números estão ligados às características do principal programa atrelado ao Cadastro Único, que é o Bolsa Família: as famílias extremamente pobres (renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa) recebem o benefício independente da composição familiar, enquanto as famílias pobres (renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa) participam do programa apenas se sua composição incluir gestantes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos (CAIXA, s/d).

A despeito do crescimento, os imigrantes representam um número ínfimo da população registrada no Cadastro Único. Observa-se que também que a quantidade de imigrantes atendidos nos CRAS é mínima, salvo na unidade Leste, onde o atendimento de haitianos está mais concentrado. Nos serviços de acolhimento institucional, conforme observado na seção 2.2, o atendimento também está concentrado na Casa de Passagem Carlos Miguel. No entanto,

⁴² Todas as pessoas que estiveram cadastradas, por qualquer período de tempo, entre 2012 e outubro de 2016.

embora não representem uma demanda numericamente grande, os imigrantes que necessitam dos serviços de assistência social apresentam vulnerabilidades específicas e, conforme observado através das entrevistas e dos documentos das Conferências Municipais de Assistência Social, a falta de uma preparação institucional adequada para recebê-los é sentida tanto em termos da capacitação de funcionários como em questões de entraves burocráticos. Ainda, foi destacada a importância de serem realizadas articulações intersetoriais, incluindo diferentes esferas e órgãos do governo e também a sociedade civil. Diante da ausência de ações compreensivas e considerando a posição da Prefeitura de que questões relacionadas aos imigrantes seriam solucionadas através da FAS, observa-se um descompasso entre as posições dos gestores, que tomam decisões a respeito das políticas públicas, e dos funcionários da FAS, que atuam diretamente no atendimento aos imigrantes e enfrentam os desafios e dificuldades gerados pela ausência de uma política adequada.

2.4 As especificidades da saúde do imigrante no contexto do SUS

A relação entre migração e saúde é complexa, envolvendo diferentes abordagens e recortes possíveis, pois

(...) o impacto da migração na saúde e os determinantes presentes em cada fase do processo variam com o tipo de migração (legal/irregular, voluntária/forçada), o ambiente global do país de origem, trânsito e acolhimento, as políticas de imigração adotadas no país de chegada, as condições de acolhimento ou o contato com o país de origem (DIAS e GONÇALVES, 2007, p. 18).

Além dos fatores diretamente relacionados com o processo migratório, também as condições socioeconômicas anteriores e decorrentes desse processo são de extrema importância. A saúde é mais do que a mera ausência de doença⁴³, e seus determinantes sociais estão ligados a todas as dimensões da esfera dos serviços públicos. O foco desta sessão, no entanto, limita-se ao acesso dos imigrantes ao sistema público de saúde brasileiro. O Sistema Único de Saúde (SUS), por oferecer acesso gratuito universal à saúde, pode ter um impacto positivo na vida de imigrantes vindos de países que não possuem tal sistema.

Dois entrevistados destacaram a importância do SUS no âmbito da saúde da mulher. Segundo a Entrevistada 14, em sua experiência de trabalho com gestantes imigrantes, sobretudo haitianas, que fizeram acompanhamento pré-natal e o parto no âmbito do SUS, as usuárias

⁴³ De acordo com o conceito da Organização Mundial da Saúde, “a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade” (OMS, 1946).

relataram estar satisfeitas com o atendimento. Já o Entrevistado 11 destacou a procura por parte de mulheres imigrantes por tratamentos aos quais antes não tinham acesso, como para infertilidade. Segundo ele, “Elas chegaram aqui, começaram a ver ofertas de coisas que elas não viam. (...) Elas logo descobrem o que está ofertado, elas vão procurando” (Entrevistado 11).

Parte dos imigrantes residentes em Caxias do Sul não utilizam o SUS por terem planos de saúde vinculados ao emprego. Os entrevistados 4, 12 e 13 afirmaram que os planos de saúde oferecem um atendimento superior, e que não tinham reclamações a respeito do sistema privado. Diversas reclamações dos imigrantes quanto ao atendimento do SUS são similares àquelas proferidas com frequência por brasileiros e estão relacionadas às deficiências do sistema, como a demora no atendimento⁴⁴.

Outras dificuldades apontadas, no entanto, estão relacionadas a especificidades da condição de imigrantes. O idioma é a principal delas, conforme apontado pelas associações de imigrantes, por funcionários dos serviços e pelas entidades brasileiras da sociedade civil. De acordo com os entrevistados, não existem centros ou funcionários que falem outros idiomas, servindo como referência aos imigrantes no atendimento em saúde. Assim, outros imigrantes que já falam o português, especialmente os presidentes e outros membros mais ativos das associações, acompanham os seus compatriotas nas consultas. Essa alternativa, no entanto, além de sobrecarregar os imigrantes responsáveis pelas traduções, traz implicações negativas para o sigilo e privacidade do atendimento médico, agravadas em algumas situações, como, por exemplo, as consultas psicológicas e psiquiátricas.

Porque tem que acompanhar alguém que fala português, e às vezes não é todos nós que conseguimos, tipo, se eu estou num lado... É também não é todo mundo que ajuda. E às vezes precisa. Se as pessoas não acompanham, [os médicos] não vão mexer, sabe, porque eles não conseguem se comunicar. E esse ponto é muito difícil. (Entrevistado 2)

A questão de saúde é um problema, sabe. Todo o problema é a comunicação. Por exemplo, um migrante que vai para o hospital, ele não sabe se expressar, do que que ele tem, se é dor da cabeça, se é dor no ombro. Aí complica. Então o poder público não está preparado para isso. Teria que ter alguém que teria que ficar lá e falar, por exemplo, o idioma deles, para atender melhor. Só que não tem. O que acontece, os caras vão lá e me ligam. (...) Mas se tu fores ver, isso não era o normal, porque a saúde é privada, o que que tem de saúde ou não tem. (Entrevistado 10)

⁴⁴ Ver, por exemplo, o estudo de Moimaz et al (2010, p. 1426) a respeito da percepção de usuários a respeito do atendimento no SUS. Segundo a pesquisa, uma das principais reclamações entre aqueles que relataram insatisfação com o sistema é a demora no atendimento: “54,5% dos entrevistados afirmaram que existe uma demora excessiva entre o dia de agendamento da consulta e/ou exame até o dia do atendimento”. Os autores ressaltam, entretanto, que o dado está relacionado à percepção subjetiva dos entrevistados a respeito do que seria um tempo de espera excessivo, podendo este variar de um dia a um ano ou mais.

As limitações na comunicação também geram apreensão e desconfiança entre os imigrantes. A Entrevistada 18 relatou um caso em que os familiares se recusaram a assinar a autorização para a realização de procedimentos médicos por não compreenderem o que estava escrito.

Outro grande problema que nós temos, que enfrentamos dificuldades, é a questão de doentes. (...) Nós temos agora, por exemplo, um que está no [Hospital Nossa Senhora de] Pompéia. É um caso grave, e que ele tem primos aqui. A gente tenta resolver o problema com os primos, mas sempre enfrentamos dificuldades na aceitação deles. “Por que? Por que que eu vou assinar? Eu não sei o que estou assinando”. Então existe também isso, porque, por falta de entendimento do idioma, às vezes eles resistem assinar (Entrevistada 18).

Os imigrantes depararam-se também com dificuldades em obter o Cartão SUS, devido à exigência de documentos que a maioria não possuía – carteira de identidade, CPF, certidão de nascimento ou carteira de motorista, além de comprovante de residência. A ausência de documentação específica, no entanto, não pode ser um impeditivo para o atendimento em saúde, visto que o princípio da universalidade que rege o SUS é garantido constitucionalmente. Em virtude do artigo 196 da Constituição Federal, “a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

De acordo com os entrevistados 15 e 26, o MPF em Caxias do Sul instaurou um procedimento extrajudicial que resultou em flexibilização pela SMS das exigências de documentação, solucionando o problema. Segundo o Entrevistado 11, capacitações foram realizadas pela Prefeitura no sentido de orientar a respeito de questões operacionais de acesso, ou seja, esclarecer sobre o direito de acesso dos imigrantes ao sistema público e sobre a forma de realizar o cadastro com documentação distinta daquela comumente exigida dos brasileiros.

Alguns dos nossos funcionários foram convidados, a gente liberou assistentes sociais para participar de capacitações feitas com núcleos das secretarias, da Prefeitura de Caxias do Sul, que estavam trabalhando com a questão da migração. Eles vieram de volta e trabalharam como multiplicadores, dando as orientações e tal, em alguns aspectos importantes. Nós mandamos pessoas para capacitações desenvolvidas pela Prefeitura de Caxias do Sul. (...) De como acolher, sobre questões de acesso, sobre questões de documentação, de como eles se inserem, porque precisa de cartão SUS... essa questão operacional (Entrevistado 11).

Um terceiro obstáculo ao atendimento efetivo dos imigrantes é o desconhecimento do fluxo do sistema. Houve diversos casos de imigrantes sem necessidade de atendimento emergencial que se dirigiam a locais de pronto-atendimento, o que resultava em longas esperas

e mesmo em ausência de atendimento⁴⁵. Segundo as entrevistadas 1 e 14, a questão poderia ser solucionada de maneira simples, por meio do esclarecimento e encaminhamento para o local adequado, o que não foi feito. Sem as devidas explicações e ao ver outros pacientes atendidos fora da ordem de chegada, os imigrantes interpretavam a situação como desrespeito e preconceito, o que emerge na fala do Entrevistado 13 apresentada a seguir. A experiência adquirida com o tempo de habitação no país, além do auxílio do CAM e das associações, tem gradualmente minimizado este problema.

(...) não é natural pra eles o fluxo do SUS, por exemplo. A gente tem sérios problemas com o Postão 24 horas porque eles acham que lá é o hospital. Tem lá escrito, bem grande né: o atendimento é por nível de urgência. Então se tu estás com uma dor de cabeça, tu vais ficar o dia inteiro lá, eles não vão te atender. E eles se queixam, tudo... Mas ao mesmo tempo não tem alguém que diga: “Olha, tu mora onde? Qual que é a UBS? Vamos ver que dias que o médico está lá, vamos tentar marcar lá?” Não tem isso. (Entrevistada 1)

Porque, exemplo, quando haitiano foi lá no 24h, foi lá no outro postão, e não consegue atendimento. E chega lá antes de todo mundo, e vê os brasileiros, estão passando na frente, viu um branco, estão passando na frente, e ele fica sentado, não reclama, entendeu. Chega três da tarde, chega quatro, foi embora sem atendimento, isso é preconceito. (Entrevistado 13)

No que tange aos casos mais graves, a falta de uma rede de apoio – situação a qual imigrantes estão frequentemente mais sujeitos – implica na dificuldade de encontrar acompanhantes para cuidado e recuperação dos pacientes. Casos relatados incluem um imigrante com câncer que veio a falecer (Entrevistada 20) e outro que ficou paraplégico em decorrência de um acidente de trabalho (Entrevistados 1, 2 e 8)⁴⁶. A característica dos imigrantes senegaleses e haitianos – pessoas jovens que viajam sem suas famílias – e a novidade

⁴⁵ Em geral, os serviços de urgência e emergência avaliam as prioridades para atendimento com base nos riscos que estimam para os pacientes, dando prioridade aos casos em que existe um risco iminente de morte, de sofrimento intenso ou quando o atraso no atendimento pode agravar os riscos de vida ou causar ao paciente danos irreversíveis.

⁴⁶ O caso deste imigrante senegalês é emblemático para compreender a situação de vulnerabilidade dos imigrantes frente aos empregadores e o papel da sociedade civil no suporte a imigrantes. Encaminhado desde Caxias do Sul para trabalhar em uma empresa de construção no interior do Rio Grande do Sul, o homem estava a trabalho no Norte do país quando sofreu o acidente que o deixou paraplégico (Entrevistada 1). De volta à cidade sede da empresa, no entanto, não recebeu amparo da mesma. De acordo com a Entrevistada 1, “(...) o [nome omitido] veio para cá, ele estava em Panambi e veio para cá com essa demanda, de que a empresa disse: “A gente pode te ajudar com a passagem se tu quiseres voltar pra casa”. Tipo, né, vai embora. E ele não quer voltar para o Senegal, ele quer ficar aqui, é um direito que ele tem. E está aí o menino, está aí agora. Tem que entrar com um ação trabalhista, daí tem que achar um advogado, toda aquela história”. De volta à Caxias, o homem foi hospedado na casa do Entrevistado 2, da Associação dos Senegaleses, e assessorado pelo CAM e por um advogado trabalhista (Entrevistados 1, 2 e 8).

O acontecimento é ilustrativo para considerarmos os múltiplos impactos negativos à saúde que podem resultar de trabalhos pesados e/ou insalubres comumente exercidos pelos imigrantes na cidade, bem como a vulnerabilidade que estão expostos em caso de acidente de trabalho.

dos fluxos faz com que exista uma grande dificuldade de apoio ao tratamento e recuperação de pessoas com problemas graves de saúde. Nesses casos, são articuladas redes com a sociedade civil e sobretudo com as associações de imigrantes para assistir o paciente.

Nos casos relacionados à saúde mental, a ausência de familiares se torna ainda mais danosa. O afastamento das relações sociais e familiares, o isolamento social, a discriminação, e a ansiedade quanto à sua situação (especialmente no caso de imigrantes sem a documentação de permanência) podem afetar negativamente a saúde mental dos imigrantes (DIAS e GONÇALVES, 2007). Pessoas da sociedade civil, da assistência social e da CDHCS relataram a existência de diversos casos graves de transtornos mentais, incluindo depressão, esquizofrenia e tentativas de suicídio (Entrevistadas 1, 14, 18, 20 e 21). Algumas delas apontam que a ausência de uma rede familiar e a solidão em um ambiente diferente podem servir como gatilhos para caso pré-disposições ou agravantes para transtornos já existentes. No entanto, de acordo com o representante da SMS, não houve um número de casos de imigrantes com transtornos mentais que chamasse a atenção dentro do universo de atendimentos na área.

Devem ter casos [de transtornos mentais], mas nada que nos chamou como um problema emergente, dentro da demanda que a gente tem, que já é enorme. (...) E eles usam pouco álcool, né, muitos são muçulmanos, eles têm uma, têm alguns hábitos que a religião deles restringe. Na saúde mental o uso de drogas é... e eles têm restrições, né. E são bem ordeiros, não têm ocorrências policiais na cidade com eles. (Entrevistado 11)

Já o tratamento pode ser dificultado devido à já citada barreira idiomática e a barreiras culturais. De acordo com a Entrevistada 14, para alguns imigrantes de diferentes nacionalidades prevalece a crença de que transtornos mentais estariam ligados a causas espirituais, dificultando o tratamento nos moldes brasileiros. Segundo ela,

[à]s vezes até eles admitem, as famílias admitem que pode ter algum outro problema realmente de saúde mental, mas que também tem isso junto. O espiritual também é uma questão muito forte. E por vezes acaba também dificultando o tratamento desse tipo de doença. (Entrevistada 14)

Para os imigrantes cujo transtorno mental os priva de autonomia, ainda que temporariamente, é essencial a rede de cuidados oferecida não apenas pelos serviços exclusivos de saúde, mas também pela assistência social e pela sociedade civil. A Entrevistada 21 relata que parte significativa dos imigrantes que atualmente residem na Casa de Passagem São Miguel sofrem de algum tipo de transtorno mental. Entre eles, está o caso de um paciente com esquizofrenia, cujo retorno ao Haiti está sendo articulado pelo CAM por meio do Programa de

Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (AVRR), da Organização Mundial das Migrações (OIM).

Por fim, outro aspecto em que a condição de imigrante pode apresentar vulnerabilidades específicas para o acesso à saúde é o preconceito. Transversais a todas as áreas da vida em sociedade, o racismo e a xenofobia não são exclusivos da área da saúde, mas podem ali ter um impacto significativo. O Entrevistado 11 afirma que a SMS não recebeu nenhuma denúncia de discriminação, mas que “pode ter discriminação, como já existia antes” (Entrevistado 11). O Entrevistado 2, que acompanhou inúmeros imigrantes em consultas médicas para auxiliar na comunicação, afirma que o preconceito é manifesto muitas vezes de maneira sutil, velada, através do mau atendimento. De acordo com ele, a situação melhora se um brasileiro está junto como acompanhante.

Mas às vezes as pessoas te respondem, ou te olham, tu tá sentindo que ele tá fazendo isso por causa que tu não é daqui, entendeu. Às vezes eu peço para o CAM: “Ah, eu já fui lá duas vezes e ele me atendeu grosso. Eu acho que vocês têm que acompanhar, porque pelo menos ele vai saber que vocês são brasileiros”. (...) Fala grosso, parece que tu não sabes nada. Isso aí dói. (Entrevistado 2)

Outras pessoas entrevistadas também relataram as preocupações, tanto por parte da sociedade como do poder público, de que os imigrantes pudessem trazer doenças (Entrevistados 14 e 22). Essas preocupações foram manifestadas sobretudo durante a epidemia do vírus Ebola na África Ocidental, quando o medo infundado da propagação da doença no Brasil levou a uma série de violações de direitos de um paciente guineense considerado um caso suspeito de ebola, incluindo a publicação ilegal pela mídia de seu nome, de sua fotografia e de seu protocolo de solicitação de refúgio (VENTURA & HOLZHACKER, 2016).

Além das consequências nefastas para sua dignidade e seus direitos, a ideia de que os imigrantes são portadores de doenças é desmentida por pesquisas sobre o tema: o “efeito do migrante saudável” diz respeito à ideia disseminada na literatura de que são as pessoas mais saudáveis que migram. Segundo esse efeito, pessoas jovens cuja principal motivação para migrar é o trabalho têm melhores condições de saúde do que a população em geral no momento da migração. No entanto, com o passar do tempo essa posição vantajosa tende a se deteriorar devido às dificuldades que os imigrantes enfrentam em consequência de sua condição – entre elas, a dificuldade em acessar serviços de saúde – gerando o que é conhecido como o “paradoxo

epidemiológico” na relação entre saúde e migração (VENTURA, 2015; DIAS & GONÇALVES, 2007; GONLU, 2008).

Poucos meses antes do caso suspeito de Ebola, e já num período em que a doença recebia forte atenção midiática, um grupo de ganeses estava abrigado no Seminário Nossa Senhora Aparecida em Caxias do Sul. No frio do inverno caxiense, grande parte deles ficou gripada. Nesse contexto, a SMS excepcionalmente deslocou uma equipe para realizar atendimentos no próprio Seminário. O ocorrido foi narrado por um representante da Secretaria e por uma representante do CAM.

Teve uma época de frio, veio agudamente, veio subitamente um número enorme de pessoas que o Ministério da Saúde... o Governo Federal meio que, **uma palavra feia de dizer, deselegante, desovou** subitamente nos municípios, eles vieram. Eles chegaram no frio, aí não tinham roupa, não tinham nada. Aí essas instituições de apoio que tem os acolheram e nos avisaram que havia muitos doentes. Então a gente designou dois médicos e uma equipe de enfermagem, e foram até onde eles estavam alojados, para ver se podia haver gente com doença respiratória, não estavam acostumados com frio. **Mas foi uma coisa pontual. Logo nós fizemos eles entrarem na rotina de todos** (Entrevistado 11). (grifo da autora)

A única vez que a Secretaria da Saúde entreviu, porque a gente pediu, porque tinham uns gripados, e era época do Ebola né. Eles tinham gripe, tinham saído de um país quente, chegaram no inverno aqui. Aí veio um pessoal da Secretaria de Saúde, mas eles estavam assim, ó, **desceram do carro já com a máscara, com o avental, com luva, eles pareciam uns robozinhos.** Fizeram duas filas, deram antigripal, antialérgico, e não sei o que. Tudo assim: “Ah, o sintoma? Ah tá, antigripal. Ah tá, isso aqui. Esse aqui, talvez tenha que fazer um raio X, leva no postão. Mas tudo assim, tudo assim (Entrevistada 1). (grifo da autora)

Nota-se que o Entrevistado 11 encara a chegada de vários imigrantes como resultado de uma ação deliberada do Governo Federal, mostrando um conflito entre responsabilidades municipais e federais na questão migratória e tomando uma posição similar à adotada pelo poder Executivo municipal de maneira geral, o que será analisado mais adiante na seção 3.3. É interessante observar que o entrevistado manifesta ter ciência de que está usando “uma palavra feia de dizer, deselegante”. Por outro lado, a Entrevistada 1 dá a entender que considera inadequada a maneira pela qual se deu o atendimento: “eles pareciam uns robozinhos”. A preocupação com o Ebola aparece como uma possível explicação para o que é percebido como um exagero ao atender pessoas com suspeita de gripe.

O acontecimento traz à tona a noção de temporalidade da presença do imigrante, visto que a saúde do imigrante é tratada como uma ação pontual, emergencial, não cabendo uma atuação contínua ao que é considerada uma situação de provisoriedade. Ainda, pode-se levantar a hipótese de que a mobilização suscitada em vista da suspeita de doenças contagiosas – nesse

caso, o Ebola – reflete mais uma preocupação com a “segurança” da população nativa do que com os próprios imigrantes. De acordo com Sayad (1998 [1991]), o imigrante,

(...) como doente, é preciso que seja tratado (isso por ele mesmo, e talvez muito mais para a segurança dos “outros”), mas que seja da forma mais rápida e mais econômica, sem tomar sempre o tempo e o cuidado que uma situação particular requer, principalmente no caso de doenças mentais (que, em sua maioria, são de origem sociológica ou ao menos comportam uma importante dimensão sociológica) (...). (p. 59)

O confronto das duas narrativas traz também uma visão conflitante sobre a necessidade de serviços e ações de saúde especificamente direcionados aos imigrantes. Se para o representante da Secretaria é importante ressaltar que o atendimento no Seminário foi algo pontual e que sua equipe fez com que os imigrantes entrassem “na rotina de todos”, o fato de essa ter sido uma ação isolada é encarada negativamente pela Entrevistada 1. Além disso, ela coloca que a *única* vez que a SMS desenvolveu uma ação direcionada especificamente a este público não foi resultado da iniciativa do próprio órgão, mas sim impulsionada pela pressão do CAM e pelo temor gerado pelo Ebola⁴⁷.

As concepções de que uma política especificamente direcionada aos imigrantes violaria o princípio da isonomia e de que os direitos dos imigrantes estão condicionados à prevalência dos direitos dos brasileiros, que perpassam diversas áreas dos serviços públicos, estão explicitamente presentes no discurso do representante da SMS.

Acho que realmente, a gente tem que encarar com normalidade, não tem que criar algo especial para eles. **A gente tem que absorvê-los de forma natural. Porque senão também tu crias uma coisa especial, e o brasileiro, onde é que fica?** A gente também tem o vulnerável brasileiro, muito *vulneravelzinho* na esquina. **Todos têm direito a tudo**, e nós vamos dar tudo dentro das nossas possibilidades e das regras do SUS pra todos que vierem **ordenadamente**. Se é uma pessoa que tem uma dificuldade, vamos ver cada caso. (Entrevistado 11) (grifos da autora)

A ideia de que formular políticas específicas para o grupo de imigrantes, levando em conta especificidades dos obstáculos ao acesso, poderia prejudicar o atendimento aos brasileiros evidencia-se na pergunta “e o brasileiro, onde é que fica?” Ao mesmo tempo em que reconhece o direito dos imigrantes à saúde (“todos têm direito a tudo”), a compreensão do Entrevistado 11 é que aqueles “que vierem ordenadamente” devem ser “absorvidos” no sistema. Estão

⁴⁷ Por vezes a doença confere ao migrante uma possibilidade de acesso aos seus direitos que não existiria na ausência dela, fenômeno já bem conhecido da literatura. Ver, por exemplo, o estudo de Fassin (2005) sobre a migrante que obtém um estatuto jurídico regular (residência concedida por razões humanitárias) na França quando se constata que ela é portadora de HIV/Aids; e o estudo de Pascale (2009) sobre as famílias que obtém uma moradia decente na França quando e porque seus filhos estão contaminados por chumbo.

implicadas em sua fala as noções de assimilação⁴⁸ - “absorvê-los”, sem “cria[r] uma coisa especial” – e de ordem. Vir ordenadamente pode referir-se tanto à busca dos imigrantes pelo atendimento de saúde como à própria vinda dos imigrantes. Neste caso, a “ordem” estaria garantida pela regularização jurídica da sua permanência no país.

[O atendimento para mulheres imigrantes é] igual a todas as brasileiras. Nada é dado especial para elas. **Tivemos o cuidado de não fazer algo especial para aquele grupo que a gente não dá para os brasileiros.** Todos têm direito às mesmas coisas, tá. A gente não diferenciou, a gente não criou um grupo específico para as imigrantes. Porque tem que ter um grupo de pré-natal para todas. **Se alguma tem dificuldade de se comunicar, como qualquer dificuldade, a gente tenta ver individualmente.** (Entrevistado 11) (grifos da autora)

A gente não poderia criar algo especial para um grupo. **O nosso critério de ter algo especial é vulnerabilidade, né, e a gente usa o critério de equidade.** Esse grupo veio, a gente oferta todos os serviços que oferta a todos os brasileiros, e só teve alguns cuidados, algumas capacitações, algumas conversas internas, **no sentido de discutir as dificuldades, que a maioria delas é em termos de língua, de idioma. Então a gente fez tipo um folder, um educativo que a gente distribuiu nas equipes de saúde, nos serviços de urgência, no sentido de ajudar a comunicação e dando contatos de apoiadores,** que essas pessoas geralmente têm, às vezes organizações não-governamentais, grupos que estão ajudando eles a se estabelecerem no país. São bem-vindos, temos que fazer o máximo por eles, mas não de forma diferenciada do resto da população. (Entrevistado 11) (grifos da autora)

Novamente aqui, o entrevistado enfatiza o cuidado que é dado para *não* elaborar políticas específicas para um grupo, e que dificuldades serão tratadas individualmente. Em um segundo momento reconhece que existem dificuldades comuns ao grupo, nomeadamente o idioma, e que foram tomadas ações nesse sentido: a distribuição de uma lista de contatos – incluindo o CAM e associações de imigrantes – que serão acionados caso seja necessária a presença de tradutores durante a consulta. Assim, as dificuldades no atendimento em saúde pública são solucionadas largamente através de redes da sociedade civil.

Para embasar sua defesa de uma resposta exclusivamente individual em relação a vulnerabilidades, o Entrevistado 11 emprega o conceito de “equidade”, básico na saúde pública. De acordo com verbete da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o conceito de equidade como

⁴⁸ A OIM define “assimilação” como: “[a]daptação de um grupo étnico ou social – geralmente uma minoria – a outro. Assimilação envolve a subordinação de idioma, tradições, valores, costumes e comportamento ou mesmo interesses vitais fundamentais. Embora seja improvável que as práticas culturais tradicionais de um grupo sejam completamente abandonadas, de maneira geral a assimilação irá levar um grupo a ser socialmente indistinguível de outros membros da sociedade. Assimilação é a forma mais extrema de aculturação” (tradução livre da autora). Trecho original: “Adaptation of one ethnic or social group – usually a minority – to another. Assimilation involves the subsuming of language, traditions, values, mores and behaviour or even fundamental vital interests. Although the traditional cultural practices of the group are unlikely to be completely abandoned, on the whole assimilation will lead one group to be socially indistinguishable from other members of the society. Assimilation is the most extreme form of acculturation” (IOM, 2011).

princípio fundamental do SUS, entretanto, reconhece não somente as necessidades específicas de indivíduos, mas também de grupos.

Equidade é um dos princípios doutrinários do Sistema Único de Saúde (SUS) e tem relação direta com os conceitos de igualdade e de justiça. No âmbito do sistema nacional de saúde, **se evidencia, por exemplo, no atendimento aos indivíduos de acordo com suas necessidades, oferecendo mais a quem mais precisa e menos a quem requer menos cuidados.** Busca-se, com este princípio, reconhecer as diferenças nas condições de vida e saúde e nas necessidades das pessoas, considerando que o direito à saúde passa pelas diferenciações sociais e deve atender a diversidade. (...)

O princípio da equidade também norteia políticas de saúde, reconhecendo necessidades de grupos específicos e atuando para reduzir o impacto dos determinantes sociais da saúde aos quais estão submetidos. Neste sentido, no Brasil, existem programas de saúde em acordo com a pluralidade da população, contemplando as populações do campo e da floresta, negros, ciganos, pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. (FIOCRUZ, s/d)

O SUS de fato possui políticas direcionadas a grupos específicos, como para a população negra ou para a população indígena, exemplificados pela Entrevistada 1, entre outros grupos alvo de ações particulares.

E aí até em termos, assim, de violência doméstica, não existe, nem em termos de saúde, não existe nenhum material traduzido que seja pro crioulo, pro francês, pro inglês, pra dizer: olha, tem a questão da Aids [Síndrome da Imunodeficiência Adquirida], tem as doenças sexualmente transmissíveis, tem a questão da prevenção de gravidez... Então tem um monte, tem uma série de campanhas, inclusive de vacinação, de amamentação, todas direcionadas para o brasileiro. Mas se desconsidera completamente, por mais que seja uma minoria, se desconsidera. Mas daí, tu tem assim, por exemplo, a política nacional de saúde pro indígena, reconhece uma alteridade, isso é importante. Ah, a política nacional de saúde para a população negra, existe, né. Então teria a necessidade quase de ter uma política nacional para a questão da imigração. E aí tem que ir considerando as várias, as várias situações aí da migração. Porque aqui a gente tem um caso de uma haitiana, mas se tu vai pegar uma afegã vai ser diferente, uma senegalesa vai ser diferente. (Entrevistada 1)

A elaboração de políticas específicas para um grupo com necessidades particulares dentro de um serviço se diferencia, contudo, da criação de serviços específicos e separados para uma população. Existe grande controvérsia a respeito dos últimos quando o tema de políticas públicas para imigrantes é tratado. Uma primeira objeção é feita em relação à heterogeneidade da população imigrante, mesmo dentro de grupos da mesma nacionalidade, que levaria à necessidade de diversos serviços, prejudicando a sua qualidade e cobertura. Outros riscos envolvem a discriminação; a superestimação das diferenças culturais em detrimento de determinantes sociais da saúde; e implementação mais lenta e de menor qualidade de melhoramentos nos serviços de saúde em relação aos serviços direcionados à população em geral (RAZUL e SPALLEK, 2013). Assim, os imigrantes devem de fato fazer parte do sistema

de saúde público que atende à população em geral, e é justamente a isso que se propõem as políticas específicas dentro desses serviços: neutralizar as barreiras que prejudicam o acesso dos imigrantes, garantindo a igualdade material.

2.5 Acesso à educação para crianças, adolescentes e adultos imigrantes

O perfil dos imigrantes que vivem em Caxias do Sul em relação à nível educacional é bastante contestado. Não foram encontrados dados com esse recorte, e enquanto alguns entrevistados afirmam que um grande número, se não a maioria, dos imigrantes possuem um alto nível educacional, outros apontam para a presença de muitos imigrantes com dificuldade de alfabetização e ensino fundamental (ou correspondente) incompleto. Apesar disso, não restam dúvidas que existe uma grande variedade nesse sentido, resultando em distintas demandas em relação à educação, seja por cursos profissionalizantes, por cursos universitários ou por revalidação de diplomas. Ao mesmo tempo que há imigrantes com dificuldades na alfabetização, também existem outros com cursos de pós-graduação e um amplo conhecimento de idiomas. Ainda, apesar de visível entre os imigrantes a predominância de homens em idade economicamente ativa, a presença de crianças senegalesas e haitianas – ou crianças nascidas no Brasil filhas de imigrantes – nas escolas não pode ser ignorada.

No referente ao acesso à educação para os imigrantes na cidade de Caxias do Sul, serão tratados três pontos principais: cursos de idiomas; as creches, o ensino infantil e o Ensino para Jovens e Adultos (EJA)⁴⁹, que estão sob a alçada da Secretaria Municipal da Educação; e cursos profissionalizantes e universidades. Embora apenas o segundo ponto esteja diretamente ligado ao poder público municipal, todos foram temas recorrentes e são essenciais para compreender as possibilidades e dinâmicas de inclusão dos imigrantes.

O idioma é frequentemente apontado como o principal obstáculo para a inclusão dos imigrantes nas mais diversas áreas, desde acesso aos serviços públicos até busca por emprego e participação em espaços comunitários. Vindos de países pouco conectados com o Brasil – ou com vínculos recentes, como é o caso do Haiti – são raros os imigrantes que chegam com conhecimento da língua portuguesa. Alguns imigrantes haitianos, especialmente aqueles que viviam ou já viveram na República Dominicana, têm uma vantagem por falarem espanhol. Por

⁴⁹ O recorte determinado pela pesquisa de campo, que prioriza os serviços municipais, impacta de maneira diferente a análise da educação, devido à divisão das instituições de ensino entre as esferas municipal, estadual e federal. Por esta razão, não foram incluídas nessa parte da pesquisa as instituições estaduais e federais, incluindo, no caso de Caxias do Sul, todo o ensino médio.

outro lado, também é incomum encontrar brasileiros que consigam se comunicar nos idiomas oficiais do Senegal e do Haiti – *wolof*, *creole* e francês. O inglês, pouco falado tanto no Brasil como entre os imigrantes, tampouco serve de alternativa como idioma comum.

Devido à condição de representantes de suas associações, os seis imigrantes entrevistados para esta pesquisa falavam português. Cinco afirmaram que aprenderam o idioma por conta própria; um deles fez um curso, porém teve dificuldade para acompanhar as aulas e também afirmou ter aprendido sozinho a maior parte do que sabe. O português é aprendido sobretudo no ambiente de trabalho. No entanto, parte significativa dos imigrantes que habitam a cidade ainda não consegue se comunicar em português para além de algumas frases básicas. As dificuldades no aprendizado do idioma geram impedimentos no dia-a-dia e frustração entre os imigrantes.

Sabe, isso que me dá mais raiva. Porque, se tu tá dando uma aula e vendo uma pessoa diferente no turno, eu achava que todos tinham que vir: “Bá, tu tá conseguindo acompanhar?” O jeito que tu achas. “Tá, eu vou te ajudar porque tu não és daqui”. Sei lá, entendeu? Mas não, nem pensar. (...) E às vezes a gente tem vontade, de querer, saber estudar, e tal. Mas eu sei que tem que ter muita, muita, muita vontade para conseguir. Se não, com esse português, nossa... É muito complicado, muito complicado. (Entrevistado 2)

Não temos uma política que diga como o princípio municipal pode ajudar, ou como as faculdades, as escolas podem ajudar os imigrantes pra conhecer essa língua brasileira, que é difícil aprender e que não sei como aprender. (Entrevistado 13)

De fato, a oferta de cursos de idioma institucionalizados em Caxias do Sul é baixa. Não houve, desde 2012 até o início de 2017, nenhuma iniciativa pelo poder público de ofertar cursos de português aos imigrantes. Os cursos gratuitos disponíveis foram oferecidos pela sociedade civil, através de trabalho voluntário, e são pouco institucionalizados. Tanto o CAM quanto as Irmãs Scalabrinianas da comunidade em Diamantino organizaram cursos ministrados por voluntários. Já o coletivo Senegal, Ser Negão, Ser Legal, idealizado por um senegalês, inicialmente oferecia aulas online e atualmente organiza aulas presenciais para imigrantes de diversas nacionalidades, todas gratuitas. Segundo a Entrevistada 20, também existem cursos gratuitos organizados dentro das universidades da cidade.

Dentre as razões que levaram à interrupção de alguns cursos, está a baixa frequência devido à impossibilidade financeira dos imigrantes de arcar com os gastos em transporte público até o local. Além disso, na experiência da Entrevistada 18, era difícil manter um planejamento eficiente das aulas devido à disparidade de nível educacional entre os alunos e à falta de assiduidade. O fato de os cursos serem compostos por voluntários e não possuírem

aporte financeiro também são fatores que podem ter contribuído para interrupções na continuidade dos cursos.

O que transparece nas entrevistas é que pouco mudou desde a chegada dos imigrantes nesse sentido. Alguns possuem mais facilidade para aprender o idioma no dia-a-dia, sobretudo no ambiente de trabalho, enquanto outros permanecem com dificuldades e contam com o suporte de tradutores voluntários para acessar a determinados serviços. Ainda, há aqueles que mesmo com dificuldades custeiam cursos pagos, e poucos que de fato têm acesso a um curso gratuito e estruturado, oferecido pela sociedade civil e por universidades.

Apesar da escassez de dados confiáveis, a evidente maioria dos imigrantes em Caxias do Sul são homens solteiros. No entanto, existem também mulheres que migram sozinhas e famílias. A presença feminina é mais forte na comunidade haitiana do que na senegalesa, mas ambas contam com famílias na cidade, incluindo crianças nascidas no país de origem ou já no Brasil.

Observa-se, na **Tabela 6**, que além dos imigrantes senegaleses e haitianos, que compõem 42,1% dos estudantes não brasileiros da rede pública, existe uma presença importante de imigrantes de países vizinhos ao Estado do Rio Grande do Sul (com destaque para o Uruguai) e da Colômbia, que somam 42,7% dos estudantes não brasileiros.

Tabela 6 – Total de alunos imigrantes por país de origem em Caxias do Sul (2015)

País	Total	Estadual	Municipal
ARGENTINA	7	3	4
COLÔMBIA	9	7	2
HAITI	40	14	26
PARAGUAI	12	7	5
SENEGAL	32	32	0
URUGUAI	45	19	26
OUTROS	26	15	11
Total (Rede Estadual e Municipal)	171	97	74

Fonte: MEC/INEP - Censo Escolar da Educação Básica 2015.

Visto que a rede estadual não possui escolas de ensino infantil (primeira etapa da educação básica, que abrange as idades de zero a cinco anos e 11 meses), os dados apresentados na **Tabela 6** indicam que em 2015 não havia crianças senegalesas menores de seis anos matriculadas na rede pública. No entanto, é preciso considerar que as crianças nascidas no Brasil de pais imigrantes possuem nacionalidade brasileira, e portanto não são contabilizadas como imigrantes. Assim, se considerarmos filhos nascidos no Brasil de pais imigrantes, os

números de crianças matriculadas, sobretudo no ensino infantil da rede municipal, provavelmente são maiores.

As informações apresentadas a seguir, a respeito da educação da rede municipal, são baseadas na Entrevista 19, realizada com uma representante da SMED, salvo quando indicada outra fonte. Apesar da tabela acima apresentar dados apenas para o ano de 2015, é evidente que a população senegalesa está menos representada na rede municipal, e que portanto as experiências referidas dizem respeito sobretudo às crianças, jovens e adultos haitianos.

De acordo com a representante da SME entrevistada, houve procura por parte dos imigrantes da educação em todos os níveis oferecidos pelo Município: ensino infantil, ensino fundamental e EJA. Além disso, atualmente essa demanda está distribuída em toda a cidade, não havendo concentração de imigrantes em uma região (Entrevistada 19). Embora tenham sido obtidos dados a respeito do número de imigrantes em cada escola em 2015, esses dados não puderam ser cruzados com a nacionalidade. Assim, não foi possível apresentá-los com um recorte para a população haitiana.

Dentre os níveis de ensino, a matrícula nas creches aparece como a principal dificuldade. Sendo tanto um direito da criança como dos pais que trabalham, a demanda reprimida de mais de cinco mil vagas nas creches de Caxias do Sul é um problema que afeta ambos imigrantes e brasileiros. Visto que a alocação de vagas é dada de acordo com os critérios de renda familiar, zoneamento e vulnerabilidade da criança, vale destacar que a situação pode ser particularmente difícil para uma família, um pai ou uma mãe imigrante que trabalha, devido à ausência de uma rede de familiares na cidade que possa oferecer suporte. Apesar da insuficiência, ações movidas pela Defensoria Pública do Estado de Caxias do Sul têm garantido vagas via terceirização, isto é, contratação pelo Município de vagas em escolas particulares (PIONEIRO, 2016b).

A falta de vagas acomete também outros níveis de ensino. O conhecimento dos direitos e dos canais existentes para garanti-los é crucial nessa situação, como mostra o caso relativo a uma matrícula no ensino médio narrado pela Entrevistada 18:

Eles disseram, não tem vaga. (...) Aí fui na Defensoria. Disse, não vou deixar essa menina sem estudar, ainda mais uma estrangeira. Só que a Defensoria me disse o seguinte: “A senhora vai lá, a senhora pede pra coordenadora me mandar por escrito que não há vagas”. Aí eu disse: “Vim buscar um documento com a senhora pra levar na Defensoria dizendo que não há vagas”. “Ah, mas não é assim”. Eu disse: “Mas como, você me disse que não tinha vagas. Eu estou preocupada com menina”. “Ah não, porque nós vamos dar jeito.” “Então tudo bem, a senhora vai dar jeito, a senhora vai mandar no colégio tal, que é na frente da casa dela”. Ela mandou. (Entrevistada 18)

No relativo à documentação, o ensino básico é garantido independente de documentos, seja para brasileiros ou imigrantes. No entanto, de acordo com a Entrevistada 19, a falta de documentação dificulta a classificação da criança ou jovem. Normalmente, determina-se o ano de ingresso do estudante no sistema de ensino brasileiro através de dois processos: adaptação curricular, feita através da leitura e contextualização do histórico escolar trazido, e, se necessário, avaliação diretamente aplicada com a criança. As escolas com alunos imigrantes recebem apoio da Secretaria para que a avaliação seja realizada em francês. Evita-se fazer a avaliação muito cedo, para que a criança possa se ambientar – o limite máximo para que ela seja feita é de um mês. No caso de estudantes sem documentação, no entanto, a avaliação é a única maneira de determinar o ano de ingresso.

A alocação dentro do EJA, que é o sistema para jovens e adultos que não tiveram acesso ao ou não concluíram o ensino fundamental na idade própria, também funciona de maneira semelhante. Porém, devido às particularidades desse tipo de ensino, é mais comum que a avaliação seja realizada com todos os alunos. Além disso, as pessoas que ingressam no EJA normalmente já a realizam no início do processo.

As crianças, de modo geral, aprendem com alguma facilidade o idioma, e acabam atuando como facilitares para o aprendizado do idioma também na família a qual ela pertence. No entanto, a mudança de ambiente e as diferenças culturais, idiomáticas e de ensino podem ser desafios para a inclusão das crianças e jovens no ambiente escolar.

No caso de dificuldades de aprendizagem, existem duas formas de apoio ao estudante. A principal é o apoio pedagógico, presente em todas as escolas, que consiste basicamente em horários de atendimento individualizado por professores fora da sala de aula. Outra é através do Projeto Mais Alfabetização, exclusivo para o primeiro, segundo e terceiro anos do Ensino Fundamental, que auxilia, através de atividades fora da sala de aula, alunos com dificuldade na alfabetização. A Entrevistada 19 afirma que, embora não sejam programas específicos, essas alternativas buscam atender as dificuldades dos imigrantes. Uma criança imigrante que precisa ser alfabetizada na língua portuguesa, por exemplo, é contemplada pelo Mais Alfabetização. Já o apoio pedagógico, no qual o uso de ferramentas digitais é incentivado, programas de tradução em *tablets* auxiliam no ensino e aprendizado de imigrantes. Na questão da educação para adultos, a entrevistada destaca que o apoio do CAM e a experiência no mercado de trabalho contribuem para o aprendizado do idioma:

Eles contam bastante com o apoio do CAM, que tem também a questão de pessoas que ajudam eles na língua, né. Então eles contam bastante com essa ajuda, e a gente também, sempre pede ajuda. Inclusive indica para que eles frequentem aulas lá para

dar um suporte maior. (...) Geralmente no EJA a gente tem essa facilidade, as pessoas vêm para cá, como a Educação para Jovens e Adultos ela é um ambiente para os maiores de 18 anos, que têm a escolaridade um pouco menos avançada, enfim, que tiveram algum percalço na sua escolarização, na EJA as pessoas já têm algum conhecimento prévio. Normalmente quando eles vêm nos procurar na EJA, é porque eles já procuraram um emprego, já tiveram alguma dificuldade com o emprego, alguma dificuldade na colocação de mercado, e aí eles acabam vindo procurar. Então eles já têm um pouquinho da língua (...) (Entrevistada 19).

No referente ao combate ao preconceito, a Entrevistada 19 aponta programas também já existentes dentro do ambiente escolar que contemplam o respeito à diversidade como um todo. Dentro dos valores que devem compor o currículo e são definidos com a participação dos professores está o respeito à diferença, e “[n]a grande maioria das escolas têm trabalhos bem palpáveis, cartazes, semanas de ação, semana da paz” (Entrevistada 19). Além disso, através das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE) que determina ações de acordo com a escola e no caso de determinados acontecimentos – ao serem detectados casos de discriminação, por exemplo, são elaboradas ações específicas para aquela turma ou escola. A Entrevistada 14 conta que diversas escolas, especialmente quando há alunos imigrantes na classe, convidam imigrantes para contar histórias, se aproximar e apresentar outras realidades aos estudantes. Diversas palestras e debates a respeito das imigrações e de direitos humanos já foram realizadas em escolas da cidade (CAXIAS DO SUL, 2014b e 2015a).

Assim, segundo a Entrevistada 19, atualmente o processo de matrícula e classificação para estudantes imigrantes já é bem conhecido, as possíveis dificuldades no aprendizado e no ambiente escolar são atendidas por iniciativas já existentes, e ações específicas como palestras por imigrantes são realizadas em algumas escolas. No entanto, nem sempre a inclusão dos imigrantes na rede educacional municipal teria sido feita de maneira tão fluída, pois em um primeiro momento havia desconhecimento e insegurança a respeito de como atuar para garantir a inclusão dos alunos imigrantes.

Muitas vezes o que acontece também é que as pessoas, quando tem determinada situação, elas agem dessa forma. Aí quando aquela situação acontece com um migrante, elas ficam inseguras, meio sem saber o que fazer, e acaba ficando mais difícil de trabalhar. (...) O que tu vais fazer? Tu vais fazer o mesmo que tu faria, né. Tu vais fazer o mesmo, considerando as particularidades daquela situação, daquela família, que nem tu sempre tens que considerar. (Entrevistada 14)

Acredito que hoje a gente faz o processo muito mais naturalmente. Antes a gente, chegava uma criança na escola, meu deus, que que eu faço, né? Como é que eu vou falar com ele? [risos] A gente já está num outro nível agora. Agora a gente já consegue identificar com clareza que a criança vai entrar, a entrada dela a gente vai assessorando, vai fazendo as atividades, vai tentando compreender a criança, enfim. (Entrevistada 19)

No tocante à universidade, uma grande dificuldade apontada é a revalidação de diplomas, que demanda uma cara e complicada burocracia. De acordo com o Entrevistado 4, um grande problema é a falta de informações claras sobre como funciona o processo. As Irmãs Scalabrinianas da comunidade de Diamantino oferecem ajuda nesse processo, encaminhando para as universidades que o realizam e auxiliando a obter a documentação necessária. A tradução juramentada de documentos exigida é de alto custo, além de difícil de encontrar na cidade, e elas também auxiliam nesse sentido: “Tradutora oficial de francês, tem uma só aqui. Então fica difícil, mas eu já conversei com ela, são haitianos, se pudesse fazer uma diferença. Ela faz uma diferença, mas é a única que tem. Ela já tem na base dos 80, 81 anos” (Entrevistada 18).

Foi apontado em entrevistas que, além dos imigrantes que buscam cursos superiores para completar seus estudos, alguns imigrantes já graduados optam por cursar uma nova faculdade no Brasil devido à dificuldade com a revalidação. Caxias do Sul possui uma grande oferta de faculdades privadas, porém não há nenhuma universidade pública na cidade. Conforme apontado com clareza pelo Entrevistado 10, “(...) dentro dos imigrantes tem alguns que vão, que pagam as escolas para se formarem. Então se tu tens como pagar, geralmente tu te formas”. Por outro lado, para grande parte dos imigrantes a realidade é que “[q]uem queria fazer uma faculdade não tem como fazer, porque faculdade é muito cara” (Entrevistado 13). Também a possibilidade de bolsas é muito limitada para não brasileiros.

Tem outras pessoas que entraram na universidade, mas eles não estão conseguindo bolsa, porque diz que bolsa é só pra brasileiro. Quando escreveram a lei do PROUNI⁵⁰, por exemplo, das bolsas, eles escreveram que é só pra brasileiros. Aí por isso, quando têm estrangeiros eles não conseguem acessar as bolsas. (...) Daí tem uns que vão estudar, eles vão na faculdade, na universidade particular. Aí acaba sendo mais fácil, quando tu pagas. Eu já ouvi que tem um lá, ele não tinha nem o diploma validado do segundo grau e conseguiu estar estudando ali. Não precisou fazer o vestibular... Ele tinha o diploma de graduação, mas ele queria continuar estudando, não tinha terminado, ele conseguiu, sabe, foi facilitado. Claro, ele está pagando, ficou mais fácil por isso. (Entrevistada 14)

Nós viemos aqui para tentar fazer uma faculdade, não para trabalhar só, mas nós não conseguimos fazer a faculdade. Mas tem uma política que ajuda os brasileiros a fazer a faculdade, naquelas empresas grandes. Talvez tu como negro chegas lá, pedes uma

⁵⁰ O Programa Universidade para Todos (PROUNI) é um programa do governo federal criado em 2005, cujo objetivo é a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para cursos superiores em universidades privadas. De acordo com a legislação que o institui, Lei Nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, Artigo 1, incisos 1º e 2º: “1º A bolsa de estudo integral será concedida a **brasileiros** não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio). 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a **brasileiros** não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação” (BRASIL, 2005) (grifos da autora).

ajuda, dizes como que tem uma política para ajudar os trabalhadores da empresa a fazer uma faculdade, como vocês podem nos ajudar? Eles dizem que “Não, esse programa é só para os brasileiros, nós podemos ajudar a fazer faculdade só para o benefício dos brasileiros. Mas para você não tem como, não tem como.” Isso precisa mudar. (Entrevistado 13)

O Entrevistado 4 disse estar tentando entrar em uma universidade desde que chegou ao Brasil, em 2014. Disposto a mudar de cidade para cursar uma universidade pública, ele mencionou algumas universidades do país que estão abrindo processos facilitados para a entrada de haitianos⁵¹, e criticou a dificuldade de obter informações claras a respeito dessas possibilidades. De acordo com ele, “Caxias para nós, para quem quer estudo, Caxias não é uma cidade que permite (...). Porque é uma cidade de fábrica, sabe, de trabalhadores” (Entrevistado 4).

No referente à cursos profissionalizantes, existem três opções na cidade: os cursos ofertados pelo poder público (incluindo aqui a contratação pelo setor público de cursos privados para pessoas de baixa renda), os cursos do setor privado, e os cursos oferecidos pelas próprias empresas. Os imigrantes fazem parte da demanda e podem ser contemplados por cursos gratuitos no âmbito do Programa Mundo do Trabalho (parceria entre a Legião Franciscana de Assistência aos Necessitados (LEFAN) com a Prefeitura) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) (iniciativa do governo federal), porém não existem cursos direcionados especificamente para este público (Entrevistados 9, 23 e 27). Alguns problemas já mencionados persistem neste ambiente, como a dificuldade para acompanhar as aulas devido ao idioma e aos custos do transporte ao local.

Assim, observa-se que, embora ainda com alguns obstáculos, a educação básica é a de mais fácil acesso para os imigrantes, seja para crianças e adolescentes, seja para jovens e adultos (EJA). Alguns cursos profissionalizantes, pagos ou gratuitos, também estão disponíveis para a população em geral, e, apesar de limitações de idioma e possíveis custos, são aproveitados por alguns imigrantes. Por outro lado, revalidação de diplomas é um processo difícil, e algumas pessoas optam por cursar outra faculdade como alternativa. Ainda, embora com processos de entrada facilitados, os custos das universidades privadas e os obstáculos legais para o acesso às bolsas de estudo tornam o acesso à educação superior brasileira proibitivo para a maior parte dos imigrantes. Por fim, a ausência de cursos de idioma gratuitos e institucionalizados, com operação contínua e professores qualificados, é um dos mais graves problemas apresentados.

⁵¹ Como exemplos, estão os programas Pró-Haiti da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), em Chapecó (SC), e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu (PR).

Não há cursos ofertados pelo poder público e são escassas as alternativas oferecidas pela sociedade civil. Essa situação é agravada devido ao fato do idioma ser apresentado como um dos principais empecilhos para o acesso às mais diversas esferas da vida pública.

CAPÍTULO 3. REFLEXÕES SOBRE AS INTERAÇÕES ENTRE OS PRINCIPAIS ATORES LOCAIS

Este capítulo identifica os principais atores na formulação de políticas públicas para imigrantes na cidade, analisa seu trabalho e a interação entre eles. São apresentadas relações de cooperação, disputa e embate entre diferentes atores, na sociedade civil e em diferentes órgãos governamentais. Através de um olhar crítico, busca-se compreender as percepções, premissas e significados atribuídos pelos atores em relação ao papel de cada um, isto é, quais são suas próprias responsabilidades e as dos demais com quem interage. Observa-se, perante o descaso do poder Executivo municipal, a assunção de funções do poder público pela sociedade civil. Também observa-se a ausência de continuidade de algumas políticas: por um lado, há uma tendência a respostas *ad hoc* a “crises” em lugar de uma política bem definida; por outro, a CDHCS, um espaço que foi relevante para a questão dos novos fluxos migratórios na cidade, é esvaziada de sua atuação na questão após trocas na presidência.

No primeiro subcapítulo, será analisada a atuação da sociedade civil na busca por reconhecimento de direitos dos imigrantes em Caxias do Sul. A atuação das irmãs Scalabrinianas – através da Paróquia do bairro Diamantino e do CAM, este sendo a principal referência no atendimento de imigrantes da região – será apresentada em um primeiro momento. A seguir, as organizações dos próprios imigrantes serão tratadas, a partir daquelas que foram identificadas como os principais grupos formados por imigrantes com o objetivo de canalizar demandas por políticas públicas e efetivação de direitos: a Associação de Senegaleses, a Associação de Haitianos e o Movimento Negro Imigrantes no Brasil.

Na segunda seção, será mostrado como os novos fluxos migratórios foram tratados na esfera legislativa. A questão foi pautada sobretudo, e quase exclusivamente, por uma vereadora particularmente interessada no tema, a partir de sua atuação como presidente da CDHCS da Câmara de Vereadores nos anos de 2013 e 2014.

Por fim, será discutida a “não política” do poder Executivo, cuja ação em relação às migrações foi limitada a ações pontuais, normalmente em respostas a questões percebidas como “crises” ou “problemas”. São observadas tensões entre o poder Executivo municipal, a sociedade civil e outras esferas do governo: há resistência da Prefeitura em atender a demandas de políticas específicas para imigrantes, bem como fica explícita a percepção de que questões relacionadas à migração seriam de responsabilidade federal. Ainda, é observado o elemento da xenofobia de governo nas escolhas a respeito das (não) políticas para imigrantes. Ainda, é

apresentado o projeto do Grupo de Trabalho Brasil-Senegal, fundado por órgãos do poder Executivo municipal junto a uma comitativa de empresários senegaleses e outros atores.

3.1 O protagonismo da sociedade civil

3.1.1 O Centro de Atendimento ao Migrante (CAM) e as Irmãs Scalabrinianas

O CAM é a principal referência no atendimento a migrantes no âmbito da sociedade civil. Não apenas os migrantes e suas associações, como os próprios serviços públicos tem no CAM a referência de encaminhamento para qualquer questão relacionada à migração. Pertencente à Congregação das Irmãs Scalabrinianas, entidade da Igreja Católica com histórico mundial de trabalho na questão dos migrantes, o CAM até 2012 auxiliava sobretudo migrantes internos, de outros estados do Brasil, e mais raramente pessoas vindas dos países vizinhos Uruguai e Argentina. O trabalho do CAM – que já estava sofrendo mudanças devido à tipificação e implementação de novos serviços, antes fornecidos por entidades da sociedade civil, pela rede pública de assistência social – passou por uma reestruturação com a chegada dos novos imigrantes.

O contato com esse público começou com senegaleses que habitavam o bairro Desvio Rizzo, onde estava localizada a sede do CAM na época e onde também se encontra um grande frigorífico que empregava muitos imigrantes recém-chegados. A Entrevistada 1, que faz parte do CAM, explica o cerne dessa mudança no fluxo de atendimento:

Com a chegada dos imigrantes, então mudou radicalmente. Porque o imigrante, em primeiro lugar, ele demandava que estivesse primeiro assegurado de que ele tem direito a ter direitos. É diferente de tu dizer, olha, está na Constituição, eu tenho direito à saúde, vai na Defensoria. Ah, eu tenho direito à educação, não tem vaga na escola, vai no Ministério Público. Agora quando se tratava do imigrante as pessoas não sabiam o que fazer. Bom, mas esse cara tem direito ou não tem? (Entrevistada 1)

Mobilizando a expressão consagrada por Hannah Arendt (2012 [1951]), que coloca em questão a dificuldade de garantir o “direito de ter direitos” dos apátridas no pós II Guerra Mundial, a entrevistada expõe a desinformação e desconfiança generalizada que existia em relação aos imigrantes. Formalmente, conforme previsto em nossa Constituição, há igualdade perante a lei, sendo os direitos e os meios para assegurar sua concretude os mesmos para brasileiros e imigrantes. No entanto, ao empregar o termo “direito a ter direitos”, a Entrevistada 1 se referia não aquilo que é previsto em lei ou a qual comunidade política caberia implementá-

lo, mas sobretudo à conscientização de funcionários públicos, de empresas e dos próprios imigrantes a respeito de seus direitos.

Muitas empresas ligavam e diziam: “Mas como que é a contratação deles?” Eu digo: “Olha, eles têm carteira de trabalho”, eu respondia. “Tá, mas e daí, o que quer dizer isso?” “Ele tem carteira de trabalho, CLT, normal.” [...] No início, assim, ah, porque eu não sei como a gente vai tratar, eles tem direito a ter o cartão SUS ou não tem?” Então havia uma nuvem em torno... (Entrevistada 1)

O trabalho do CAM inclui defesa e garantia de direitos (incluindo a garantia do acesso à saúde, educação e documentação, entre outras áreas), mediação para trabalho (abrangendo intermediação de vagas de trabalho, elaboração de currículo, e informações sobre a legislação trabalhista) e mediação intercultural. A orientação a respeito do fluxo dos serviços públicos brasileiros, de vagas de trabalho e da elaboração de documentação correspondem a grande parte do trabalho do CAM.

Inicialmente, devido à sua localização, o CAM atendia principalmente senegaleses e alguns poucos imigrantes de outras nacionalidades. Os haitianos também tiveram contato com o acolhimento da Igreja católica, porém através da Paróquia do bairro Diamantino. Lá, uma Irmã (Entrevistada 18), que também faz parte da Congregação das Irmãs Scalabrinianas e já havia trabalhado com imigrantes em outras partes do país, tornou-se já em 2012 uma referência para os haitianos. A Paróquia prestou auxílio em questões como orientações sobre a estrutura da cidade e das instituições sociais, documentação, atendimento psicológico, assessoria jurídica, cursos de português, cursos de qualificação, entre outros. Também eram realizadas atividades culturais e de confraternização com a comunidade do bairro. A Entrevistada 18 estima ter atendido, entre 2012 e 2014, mais de 700 haitianos.

Com a consolidação do espaço como principal referência para imigrantes internacionais na cidade, o CAM também passou a atender mais haitianos. A demanda aumentou substancialmente por parte desse grupo devido à autorização, emitida em novembro de 2015, para que 43.781 imigrantes haitianos pudessem obter o visto de residência permanente. Esse visto estava sendo concedido a haitianos através do CNIg em ritmo lento até tal ato, que acelerou a demanda pelo processo de regularização. Outro fator que influenciou o crescimento do número de haitianos atendidos pelo CAM foi a mudança de local do bairro periférico Desvio Rizzo para uma nova sede localizada na região central, que a tornou de mais fácil acesso pelo transporte público. Os imigrantes que habitam o bairro Diamantino ainda podem ser atendidos pelas irmãs do bairro, porém são encaminhados ao CAM a depender do tipo de demanda.

Se em um primeiro momento o trabalho era de resposta a questões emergenciais e auxílio na elaboração de documentação inicial, sobretudo protocolo de refúgio, atualmente, após cerca de quatro anos do início dos novos fluxos, a demanda é mais complexa. De acordo com a Entrevistada 1, “o fluxo diminuiu e a demanda aumentou”. Questões como indeferimento de processo de refúgio, solicitações de residência permanente e violações de direito trabalhista, bem como casos específicos de imigrantes com problemas graves de saúde, são alguns exemplos de demandas que exigem um acompanhamento mais próximo e detalhado.

O CAM destacou-se regionalmente, e sua coordenadora, a Irmã Maria do Carmo, tornou-se conhecida no Estado e mesmo entre imigrantes, brasileiros e entidades ligadas ao tema no país. A visibilidade que o CAM ganhou nos últimos anos fez com que mesmo imigrantes de grupos menos expressivos na região, como os paquistaneses, buscassem auxílio. Além da visibilidade trazida pela mídia e pela presença da equipe do CAM em diversos momentos de discussão de políticas para imigrantes no país, o aumento do número de pessoas que recorriam ao CAM se deu pelo boca-a-boca entre redes de imigrantes e pelo referenciamento realizado pelos próprios serviços da Prefeitura. Com alguma frequência ocorrem casos de imigrantes que entram em contato por telefone ou mesmo se deslocam até Caxias do Sul, porque têm no CAM uma base de apoio que não encontram em outras cidades e regiões.

Aqui a gente teve um processo de migração interiorizado. É diferente de um migrante ir para São Paulo, onde tem várias instituições onde ele pode recorrer. Muitos foram para cidades muito pequeninhas que só tem a Prefeitura, e a Prefeitura às vezes nem tem todos os serviços. Não tem acolhimento, na área da saúde não é referência, tem que buscar referência em outro Município. Às vezes só tem um posto de saúde. E foi um grupo muito grande pra essas cidades. E aí eles nem conhecem, às vezes, onde buscar a informação. A gente tem visto isso, por exemplo, com os paquistaneses que estão aqui no interior. Até bem pouco tempo, eles não tinham nenhuma referência. Começaram a vir aqui depois que a Polícia Federal começou a dizer: “Ah, não posso explicar tudo aqui, então tu pega e conversa lá no CAM.” Aí eles vinham aqui, aí foi um dizendo pro outro, foi dizendo pro outro, foi dizendo pro outro. E começaram a criar essa referência aqui. (Entrevistada 1)

Desde o princípio, o CAM funcionou como importante entidade de pressão para exigir da Prefeitura medidas relacionadas à questão dos imigrantes na cidade. As entrevistadas do CAM pautaram a necessidade de que a Prefeitura assumisse a responsabilidade a respeito da política municipal para os imigrantes sob duas justificativas: a de que o CAM era uma entidade da sociedade civil com recursos limitados, e que portanto não tinha o espaço e equipe adequados para atender esse público de maneira satisfatória; e a de que a adequação dos serviços públicos

e inclusão dos migrantes na sociedade caxiense era uma questão de direitos, e não de caridade, e portanto cabia ao poder público, e não à sociedade civil, a principal mobilização.

Além da falta de apoio do governo local, as entrevistadas expuseram as dificuldades em trabalhar em uma cidade onde não há a presença de outras instituições que pudessem auxiliar no processo de inclusão dos imigrantes, como outras organizações não-governamentais, o ACNUR e o CONARE. O fato de ser uma cidade de porte médio e não uma capital torna a atuação do CAM em Caxias do Sul particularmente difícil, porque, além de receber menor atenção de grandes organizações, o Município não conta com instituições públicas como, por exemplo, a DPU. Isso faz com que praticamente todos os problemas mais complexos relacionados aos imigrantes na cidade e na região cheguem ao CAM, que se torna sobrecarregado, trabalhando para além de suas atribuições, e sem alternativas. Nesse sentido, o CAM logrou ocupar parte do vácuo sentido pela ausência do CONARE no Sul do país, obtendo permissão para que os solicitantes de refúgio da região pudessem realizar no CAM, por videoconferência, as entrevistas que integram o processo (Entrevistada 1).

No relativo a questões jurídicas, o CAM conta com dois advogados que prestam assistência gratuita de maneira voluntária, um na área trabalhista e outro na área de documentação. Ainda, existe uma terceira advogada que atua sobretudo junto à comunidade haitiana, em parceria com o grupo de irmãs Scalabrinianas em Diamantino. No entanto, por serem apenas voluntários, não é possível atender toda a demanda. Por fim, em casos que exigem a defesa de direitos sociais, coletivos, difusos e individuais indisponíveis, bem como quando é necessário fiscalizar o cumprimento de uma lei federal (por exemplo, em questões relativas à documentação) o CAM leva a denúncia ao MPF de Caxias do Sul.

3.1.2 As Associações de Senegaleses e Haitianos e o Movimento Negro Imigrantes no Brasil

No tocante à reivindicação de direitos, as organizações de imigrantes possuem um papel ainda mais significativo em um quadro legislativo que limita suas possibilidades de participação política⁵². Duas grandes associações foram formadas pelos imigrantes em Caxias do Sul, divididas de acordo com as duas maiores nacionalidades presentes na cidade: Associação dos

⁵² O Estatuto do Estrangeiro, lei de 1980 ainda vigente no país, proíbe qualquer atividade de natureza política por parte de imigrantes, incluindo a criação e participação em organizações e manifestações políticas (Brasil, 2013). A nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que substitui o Estatuto e entrará em vigência no final de novembro de 2017, reconhece o direito de reunião e de associação de imigrantes (Brasil, 2017). No entanto, permanece a impossibilidade de voto para imigrantes em qualquer esfera, visto que essa mudança exigiria alterações na Constituição Federal.

Senegaleses e Associação dos Haitianos. As associações possuem diversas características em comum: surgiram em 2014, são amplas – em número de membros e em natureza das atividades – e contém alguma conotação política⁵³; são formadas em torno da nacionalidade de origem de seus integrantes; são organizadas através de uma estrutura hierárquica tradicional, com presidentes, vice-presidentes, tesoureiros e outros cargos; reúnem-se mensalmente no mesmo dia (último domingo do mês⁵⁴) e no mesmo local (Câmara dos Vereadores), mas em horários diferentes; e são próximas a instituições católicas que tratam da temática migratória. Além disso, ambas as associações, e sobretudo seus líderes, desempenham um papel crucial na intermediação dos imigrantes com os serviços públicos da cidade, encaminhando as demandas dos imigrantes para os órgãos adequados e atuando como tradutores, ou solucionando-as dentro do próprio âmbito das associações.

A diáspora senegalesa representa, desde os anos 1980, uma importante fonte de recursos econômicos para o país, e os migrantes são vistos pela sociedade de origem como símbolos de sucesso. Por essa razão, o crescimento de associações relacionadas ao país ou comunidades de origem também está relacionado ao interesse governamental do próprio Senegal (RICCIO, 2011). A partir de um estudo de comunidades senegalesas na Itália, Riccio (2011) aponta algumas características desses grupos, comuns às que podemos observar na migração para Caxias: 1) a presença majoritária de homens, e poucas mulheres se comparado a migrantes de outras nacionalidades; 2) a diversidade de educação formal e experiências de trabalho; 3) a presença majoritária de pessoas da comunidade *Mouride*⁵⁵; e 4) o destaque feito por estudiosos

⁵³ Além das associações, foram entrevistados os líderes de dois outros grupos criados por imigrantes: o Coletivo Ser Legal, Ser Negão, Senegal (liderado por um imigrante senegalês, mas composto por brasileiros) e o Movimento Negro Imigrantes no Brasil, apontado pela Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial como interlocutor dos imigrantes. Grupos menores, estritamente culturais e/ou religiosos não foram incluídos na pesquisa por duas razões: em pesquisa prévia a respeito dos atores relevantes para as políticas municipais, nenhum outro grupo se destacou; outros grupos culturais foram citados em apenas duas entrevistas, porém, além de serem pequenos, suas atividades eram pontuais e limitadas. A *Dahira*, instituição religiosa muçulmana para os senegaleses, é uma entidade que reúne e mobiliza um número significativo de pessoas em eventos culturais na cidade; no entanto, os membros da *Dahira* também fazem parte da Associação de Senegaleses e é por meio desta que concentram sua atuação política no Município.

⁵⁴ Além de ser um dia de folga do trabalho, o último domingo do mês foi escolhido porque nesse dia o transporte público funciona gratuitamente em Caxias do Sul, permitindo que mais pessoas possam chegar ao local e participar das reuniões.

⁵⁵ Irmandade muçulmana Sufi, cuja sede está localizada em Touba, Senegal. Os *Mourides* organizam-se em torno de centros religiosos chamados *Dahira*. Em Caxias do Sul, a *Dahira Nourou Darayni* é uma organização distinta da associação e funciona em uma casa, onde ocorrem atividades religiosas.

a respeito do “forte senso de solidariedade” e da “estrutura coesa e centrada no grupo” da comunidade senegalesa (RICCIO, 2011, p. 102-103).

A Associação dos Senegaleses foi formalizada em 2014, mas desde que chegou em Caxias do Sul, em 2012, seu presidente (Entrevistado 2) tem desempenhado um papel de intermediador entre os imigrantes e a cidade, realizando traduções e encaminhamentos e acompanhando os imigrantes que necessitam de auxílio. Inicialmente, esse trabalho não remunerado exigia muito tempo e esforço do presidente e de outros poucos imigrantes senegaleses que já se comunicavam em português e tinham algum conhecimento dos sistemas brasileiros. Um feito importante da Associação foi alugar uma casa para receber os imigrantes recém-chegados, sustentada através de contribuição mensal dos associados.

Acho que no início o português foi a barreira. Era uma loucura, o [Entrevistado 2] vivia no telefone pra fazer entrevistas de trabalho pro outro imigrante. Tinha outro menino que ia fazer a entrevista, ele tinha que estar no telefone pra ajudar a fazer a tradução. Tinha que ir no posto de saúde, tinha que ter tradução. Tudo tinha que ter tradução. E era praticamente só o [Entrevistado 2] que falava português, era uma loucura. (Entrevistada 20)

Com o tempo, esse tipo de necessidade teve uma diminuição (o aluguel da casa foi interrompido em 2016, por baixa demanda), ao mesmo tempo em que o número de imigrantes aptos a auxiliar nessas questões aumentou. No entanto, ainda existem demandas pontuais significativas, como a necessidade de doações de roupas para recém-chegados ao frio caxiense, ao mesmo tempo em que surgem casos mais complexos. Um exemplo destes é o caso de um imigrante senegalês que, ao sofrer um acidente de trabalho em outra cidade, ficou paraplégico e viajou até Caxias do Sul, onde foi abrigado pelo presidente da associação, assessorado pelo CAM e atendido por um advogado trabalhista (Entrevistado 8) (ver nota de rodapé 43, p. 74). Assim, embora existam diversas associações de senegaleses no Rio Grande do Sul e no Brasil, e elas se comuniquem e se reúnam entre si – especialmente para festas religiosas – a Associação dos Senegaleses de Caxias do Sul é uma das maiores dentre elas, ocupando um papel de referência, em parte também devido ao apoio do CAM.

O atendimento a imigrantes senegaleses foi desde o princípio concentrado no CAM – em grande parte porque a antiga sede do Centro se encontrava no mesmo bairro onde habitavam os primeiros senegaleses a chegar, no Desvio Rizzo – e existe uma grande proximidade entre a Associação dos Senegaleses e a organização. Ambos estão em constante contato e cooperam continuamente, seja em questões pontuais como em mobilizações políticas por mais direitos.

A Associação dos Haitianos realiza atividades diárias muito similares àquelas da Associação dos Senegaleses, isto é, auxílio em questões pontuais e realização e participação

em eventos culturais, além de articulação política para encaminhamento de demandas por efetivação de direitos. Se os senegaleses estiveram desde sua chegada próximos ao CAM, os haitianos tiveram um contato inicial com outro núcleo de freiras Scalabrinianas, no bairro Diamantino. Foi lá onde eles iniciaram sua primeira organização, com o auxílio da Entrevistada 18, irmã Scalabriniana, e de uma advogada. As primeiras reuniões da Associação ocorriam no salão da Igreja católica do bairro até a mudança de local para a Câmara dos Vereadores.

Na verdade, a ideia foi toda nossa. Mas quem foi responsável para criar essa associação foi a [Entrevistada 18]. (...) Como o CAM na época estava lá no Desvio Rizzo, era longe para nós. Aí eles não tinham como ajudar os imigrantes. Também, talvez, quem eles mais ajudavam, os imigrantes que mais procuravam o CAM, eram os senegaleses. Aí a [Entrevistada 18], ela faz parte dessa congregação, que é o CAM. Ela nos ajudou a criar essa Associação, foi lá na igreja, no Diamantino. Lá, a gente ficou dois anos. (...) Todas as atividades que a gente teve, que a gente fez, fizemos lá. (Entrevistado 13)

A Associação dos Haitianos participou do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) ocorrido em São Paulo em 2016, e mantém contato com organizações de outros locais, incluindo a Associação de Haitianos de Bento Gonçalves e a União Social para os Imigrantes Haitianos (USIH), de São Paulo. Nas reuniões mensais, são discutidos os problemas enfrentados pelos imigrantes, assim como ocorrem debates a respeito da história, das divisões políticas e administrativas do Brasil, facilitando a “navegação” dos imigrantes pelos serviços e burocracia brasileiros. Uma questão apontada é a dificuldade de mobilização de um número significativo de imigrantes nas reuniões de domingo, devido ao aumento do número de haitianos que estão deixando Caxias do Sul.

Os imigrantes são, de maneira geral, descritos por grande parte dos entrevistados (incluindo eles próprios) como muito unidos e com um forte senso de solidariedade, sobretudo entre compatriotas.

Na realidade, nós somos muito unidos. Um ajuda o outro para crescer. (Entrevistado 2)

Problema de comida, de morar, a gente resolve. Não somos individuais, não vivemos o individualismo. Por exemplo, hoje estou morando num apartamento aqui no centro de três dormitórios com mais três amigos. Cada um paga, no mês a gente junta e paga, sabe. Comida também, cada um tem dois dias para cozinhar. (Entrevistado 10)

Quando o haitiano, um imigrante, chega aqui, ele recebe ajuda dos conterrâneos. Por exemplo, eu conheço alguém, ele chega aqui, eu recebo, dou toda ajuda, como fazer as documentações, onde ir, como fazer tal, tal e tal. Se ele não tiver dinheiro, pagar as despesas dele. (Entrevistado 4)

[O povo haitiano] é um povo extremamente respeitoso entre eles e generoso. Eles são muito de se ajudar, e bom, se eu tenho um arroz, chamo o pessoal que tá ali. (...) É difícil tu veres um haitiano que não tem um vínculo grande com várias pessoas, tu vês

que na rua eles andam em muitos. Por exemplo, a gente brinca, vem uma pessoa pra atendimento, vêm outros 10 acompanhando. Isso eles têm muito, é difícil [encontrar] pessoas que são sozinhas. (Entrevistada 27)

Mas o que salta aos olhos, assim, é essa unidade que [os senegaleses] têm. É incrível. Ninguém fica para trás. Se alguém tem um problema, todos ajudam. E tu fazes uma mobilização, para dizer “Olha, tal dia, tal data, vai ter...”, tem 3 mil pessoas, tu entendes. (...) Tem outros fatores, região onde eles moravam lá, grupos étnicos, mas a religião aproxima muito eles, a religião muçulmana. (Entrevistado 8)

Isso porque eles vêm do Haiti com dívidas, também. Então a intenção deles, ter um salário maior, é para pagar a dívida que eles deixaram ou ajudar os pais. Ajudar os pais, ajudar os irmãos, ajudar os sobrinhos, os avós. Para eles, é muito importante isso. Eles têm uma solidariedade muito grande, nesse sentido, de mandar o dinheiro para o Haiti. (...) E ele [imigrante haitiano] disse: “Então a gente às vezes passa fome, para poder mandar um pouco de dinheiro para o Haiti”. Não só ele faz esse sacrifício, mas todos eles fazem esse sacrifício. Eles se ajudam muito entre eles. Um está sem serviço, eles acolhem com facilidade para ajudar. (Entrevistada 18)

Entrevistado 26: Mas são coisas raras [imigrantes abrigados na rede sócio assistencial de média e alta complexidade].

Entrevistada 24: Porque eles se organizam bastante entre si.

Entrevistada 25: E eles têm uma rede muito forte entre eles. Eles têm uma solidariedade enorme. (...) Eles não ficam sem casa, por exemplo. Dividem apartamento, às vezes dividem em vários, mas eles dão um jeito, vão se ajudando. (Entrevistados 24, 25 e 26)

Acho [importante] a questão do caráter associativo que eles tiveram em Caxias do Sul, se reuniram em associações. Isso é uma coisa bem interessante, porque o relatório de vulnerabilidade que a UCS fez em relação à população em Caxias do Sul, não migrantes, há falta de associações comunitárias das pessoas em situação de vulnerabilidade, de baixa renda. (Entrevistado 26)

Apesar de os imigrantes em geral serem considerados solidários e dotados de um forte senso de comunidade, também foram apontadas em diversas entrevistas uma diferença entre senegaleses e haitianos quanto à “união” do grupo. O nível de coesão e organização de um grupo pode representar um fator importante nas relações de poder (Elias e Scotson, 2000 [1994]). Os senegaleses seriam mais unidos e teriam se organizado mais rapidamente, em uma única associação, e assim ganharam mais visibilidade. Parte disso é compreendida, pelos entrevistados, como relacionado com a religião e a cultura.

Eu vejo uma diferença bastante significativa por conta da religião. A religião muçulmana, ela cria entre os praticantes uma unidade muito grande. Então eles na verdade se bastam, tu entende. Eles podem se inserir na comunidade caxiense, mas se eles não fizerem isso eles têm uma comunidade bastante unida. É incrível a unidade que as pessoas dessa religião, que são basicamente os senegaleses, conseguem, tá. Os haitianos, por outro lado, são católicos, então eles querem participar dos cultos do cristianismo aqui, então eles são mais abertos, eles têm mais facilidade de trânsito, de entendimento, né, por conta da questão da religião. (Entrevistado 8)

Os haitianos não são muito unidos como os senegaleses. Chegava um momento que tinham três associações aqui, sabe. (Entrevistado 2)

Por exemplo, quando a gente chegou aqui, tinham já os haitianos, mas só que eles não se organizavam, sabe. Aí tinha que chamar eles, sentar com eles, para mostrar que é na união que a gente consegue tal coisa e tal coisa. (Entrevistado 10)

Eu acho que os senegaleses, como vieram depois, já se articularam mais cedo. Os haitianos, logo que vieram, como eram esparsos e eram poucas pessoas, pensaram mais na largada. Eu acho que eles demoraram mais pra se dar conta que eles iam ter que se organizar porque a vida aqui não é uma maravilha. Os senegaleses, pelo menos a impressão que eu tenho, é que eles logo que vieram já fizeram a associação. Em seguida, já estavam marcando reunião pra discutir esses assuntos. (...) Talvez, porque todo mundo já estava mais... os haitianos já tinham aberto a porta, né. (...) Atualmente, não vejo diferença. (Entrevistado 16)

Os senegaleses ficaram mais para a região do lado de lá, pro lado do Desvio Rizzo. Eles são bastante unidos, mais unidos do que os haitianos. Como são todos muçulmanos, eles têm também as normas deles, como religião. Aí se unem com mais facilidade. E eles têm normas para cumprir como religião, eles se mantêm unidos. Tanto é que fizeram um encontro agora no colégio Nossa Senhora do Carmo, que era o dia do Ramadã deles, eles reuniram mais de 1000. (...) Agora, os haitianos é um pouco mais difícil. (Entrevistada 18)

São diferentes, as organizações deles. Tu já debes ter percebido. Os senegaleses são mais unificados em tudo. São mais unidos, se reúnem mais, unificam em posições, e tal. Os haitianos, eles têm várias, chegaram a ter duas associações. Eles têm várias diferenças. (Entrevistada 20)

Segundo os haitianos que atualmente lideram a Associação, a segunda associação foi formada devido a divergências religiosas e foi extinta porque seus fundadores emigraram da cidade. As questões que envolvem a “desunião” observada por entrevistados em relação aos haitianos, em oposição a um modelo de organização mais coeso por parte dos senegaleses, são complexas e não podem ser exploradas da maneira adequada na presente pesquisa. No entanto, é importante lembrar que, assim como o contexto do país e da localidade de acolhida importam para a análise dos fluxos migratórios, também os padrões e dinâmicas sociais existentes no país de origem influenciam as experiências e ações dos migrantes. Categorias amplas como nacionalidade, etnia e religião podem mascarar a diversidade dentro do grupo migrante (LEVITT e JAWORSKY, 2007).

As organizações dos migrantes, portanto, podem refletir a cultura política de seus países de origem, bem como as divisões e marcos sociais e identitários que lá existem. As possíveis explicações levantadas por entrevistados para a (des)união de grupos de imigrantes são variadas: religião, cultura política, locais e grupos sociais de origem, trajetórias de articulação e organização após a chegada em Caxias, entre outros. De qualquer maneira, esta pesquisa permite apenas chegar à conclusão um tanto óbvia, mas frequentemente esquecida, de que os grupos de imigrantes não são homogêneos. Possuir expectativas de que dentro de um grupo composto por pessoas diversas, que muitas vezes têm em comum apenas o país de origem e a condição migratória, não existam divergências seria ignorar essa heterogeneidade.

Ainda, o discurso de que os senegaleses seriam mais unidos por terem uma única Associação ignora existência de outros espaços plurais de organização, como grupos culturais e religiosos. Mesmo considerando apenas organizações com fins políticos, existe também o Movimento Negro Imigrantes no Brasil, que possui atuação importante junto à Prefeitura, e foi fundado e é liderado por um senegalês, o Entrevistado 10.

Além das duas associações já citadas, o Movimento Negro Imigrantes no Brasil é uma terceira organização de imigrantes com um papel influente na política para imigrantes no Município, com pretensões nacionais e não restritas por nacionalidade de origem. De acordo com o presidente, existem representantes em Porto Alegre e Passo Fundo, e o Movimento tem intenções de se expandir. O Movimento surgiu aproximadamente na mesma época da Associação, e respondendo de certa maneira às mesmas demandas ligadas a dificuldades do momento de chegada, como moradia e tradução para o acesso a serviços⁵⁶.

Quando eu cheguei aqui em 2013, tinham 80 e poucos senegaleses em Caxias do Sul. O número era menor. Daí o que que acontece, no início a gente estava com dificuldades, de moradia, o idioma também, se expressar, sabe. A gente não tinha como falar. Daí, a gente começou a se reunir pra ver alguns que entendiam um pouco o português, um ajuda o outro, sabe. Aí assim vai, até que a gente montou o Movimento Negro do Imigrante para Brasil inteiro. (...) A gente começou a se reunir, como voluntário também. Eu me encarregava de acompanhar eles, se precisar no hospital, se precisar coisas no mercado, se precisar também nas fábricas. (Entrevistado 10)

O movimento não seria restrito a senegaleses, como ocorre com a Associação de Senegaleses. No entanto, os líderes da Associação de Haitianos entrevistados afirmaram desconhecer a existência de tal grupo. Ainda, as reuniões do Movimento Negro dos Imigrantes coincidem em horário, data e local com as da Associação dos Senegaleses, o que na prática inibe a participação de fato de haitianos e de imigrantes de outras nacionalidades. Questionado como funcionava essa reunião marcada simultaneamente à reunião da Associação, o presidente explicou que:

Realmente, a gente faz a reunião juntos. Porque o objetivo é o mesmo, mas as orientações são diferentes. Quando tu falas de associação, geralmente é cultura, é fazendo festa, evento, confraternização. E quando é movimento, é um pouco mais avançado, é relações, é política, é economia. (Entrevistado 10)

⁵⁶ É importante pontuar que ambos os presidentes do Movimento Negro e da Associação dos Senegaleses possuem seus próprios negócios. O empreendedorismo dos dois senegaleses, sobretudo voltado a imigrantes (cabines telefônicas, transferência de dinheiro, venda de roupas e salão de cabelereiro), ao mesmo tempo que lhes proporciona visibilidade e melhores condições socioeconômicas, também possibilita a flexibilidade de horários para auxiliar seus compatriotas em questões do dia-a-dia.

À primeira vista, portanto, o Movimento Negro dos Imigrantes no Brasil parece uma dissidência solitária interna da Associação, que na prática a ela se mescla. No entanto, o que a diferencia da Associação e lhe possibilita uma atuação autônoma não é a pouca clara distinção entre atividades culturais e político-econômicas – mesmo porque a Associação desempenha papel claramente político ao demandar a efetivação de direitos e a elaboração de políticas públicas específicas para os imigrantes. A diferença fica evidenciada nos seus projetos de combate ao racismo e de desenvolvimento econômico junto à Coordenadoria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, órgão que faz parte da SMSPPS, e que passou a atuar na questão migratória nos últimos anos da gestão municipal 2013-2017.

A boa relação entre o presidente do Movimento e o Entrevistado 5, que está à frente da Coordenadoria, resultou em cooperação para realização de atividades culturais, ministração de palestras em escolas e universidades, atuação em movimentos de igualdade racial, e um projeto desenvolvido junto a empresários senegaleses.

(...) fiz amizade com o [Entrevistado 10], já que tinha um que eu vi que era ligado à essa questão da Igreja Católica, mesmo sendo Islã, ele tinha uma linguagem. Buscamos um pensador no meio, alguém que consiga se comunicar na mesma língua. Fizemos amizade com o [Entrevistado 10] há uns dois anos. Teve o Congresso Internacional de Igualdade Racial, ele veio, participou junto. Para aí, nós estamos vendo uma pessoa diferenciada! Conversamos com ele, ele era professor de línguas estrangeiras lá (...) (Entrevistado 5)

Eu conheci o [Entrevistado 5] em 2014. Daí começou, se engajou mesmo. Sempre está comigo quando precisa, na Prefeitura, nos eventos que eu faço aqui também, para mostrar um pouco a cultura africana. Para também mostrar um pouco os valores da educação africana, da cultura africana para os afrodescendentes. Para eles também entenderem, assim ó, eles são descendentes de uma civilização, de uma cultura nobre, cheia de coisas boas. Então isso é de certa forma também o trabalho no governo. (Entrevistado 10)

Para o Coordenador de Promoção de Igualdade Racial (Entrevistado 5), o Entrevistado 10 aparece como um expoente dentro do grupo de imigrantes senegaleses: alguém que é um “pensador”, que consegue “se comunicar na mesma língua”, uma “pessoa diferenciada”. Ele o considera dotado de uma “linguagem” específica, capaz de “mesmo sendo Islã” ser “ligado à essa questão da Igreja Católica”. A partir dessa dinâmica, é possível notar que seu trabalho em relação aos migrantes, portanto, não está necessariamente atento a uma dinâmica intercultural, mas sim à busca de representantes capazes de comunicar-se com e por meio da Coordenadoria nos termos esperados. Isso resulta, nesse caso específico, no envolvimento de um imigrante em particular em ações relacionadas ao movimento pela igualdade racial. Embora aumente a representatividade da categoria “migrante” nesses espaços, essa dinâmica não necessariamente

aumenta a participação ou representação efetiva dos migrantes no movimento, e carrega um teor possivelmente discriminatório, excluindo imigrantes que não consigam “se comunicar na mesma língua”.

Por outro lado, a fala do Entrevistado 10, líder do Movimento Negro Imigrantes no Brasil, aponta que o contato estabelecido com a Coordenadoria representou uma importante fonte de apoio para eventos culturais e discussões a respeito da cultura negra. O entrevistado descreve sua contribuição enquanto africano para o movimento pela igualdade racial no Brasil no sentido de apresentar a cultura, valores e história do continente africano como fonte de empoderamento. Além de alcançar oportunidades de participação em diferentes eventos e movimentos através da cooperação com a Coordenadoria, de certa forma essa relação com o poder público municipal também legitima a existência do Movimento, que caso contrário não teria atuação relevante de forma autônoma à Associação. Essa relação é mútua, visto que a presença do Entrevistado 10 também sustenta a existência de uma ação para imigrantes da Coordenadoria.

De acordo com Riccio (2011), o papel das relações com organizações locais é um aspecto crucial e não intuitivo do fortalecimento ou não das associações de imigrantes. De fato, podemos verificar que as organizações de imigrantes que apareceram como as mais atuantes de acordo com a pesquisa exploratória e o trabalho de campo são aquelas que possuem relações próximas com instituições locais também significativas, e elas se reforçam mutuamente. Assim, foi verificada uma proximidade sobretudo entre o CAM e a Associação de Senegaleses, entre as irmãs do bairro Diamantino e a Associação de Haitianos, e entre o Movimento Negro dos Imigrantes no Brasil e a Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial. As associações tornam-se facilitadoras não só para os imigrantes, mas também para a sociedade de acolhida, que lida com um grupo mais ou menos coeso e organizado.

3.2 A Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança (CDHCS) da Câmara de Vereadores

Dentro do poder público, no âmbito legislativo, uma vereadora, Entrevistada 20, se destacou em seu trabalho constante na defesa dos direitos dos imigrantes. A vereadora transformou a CDHCS, a qual esteve à frente durante os anos de 2013 e 2014, em um órgão com atuação central na questão migratória na cidade. Este foi o período no qual episódios emblemáticos aconteceram, tais como o acampamento em frente à Polícia Federal e a vinda dos

ganeses. No entanto, apesar da comissão ter caráter permanente, seus sucessores não tiveram a mesma atuação junto aos imigrantes, ao passo que ela permaneceu atuante. Assim, embora o trabalho da vereadora tenha ganhado força no âmbito da Comissão e de sua estrutura ter sido importante para diversas ações realizadas em prol dos imigrantes, esse espaço não foi institucionalizado como um local de discussão das questões relacionadas à temática. Nesta seção será tratado, portanto, sobretudo o trabalho desta vereadora específica, durante e após a presidência da Comissão.

A Câmara dos Vereadores de Caxias do Sul chamaria a atenção dentro da questão imigratória também por outro episódio, quando, em 2014, um vereador declarou que: “Eu não gostei nada desse pessoal vir para cá. Não vieram trazer benefício para o Brasil coisa nenhuma. Vieram trazer mais pobreza. Então eu não sou favorável a esses caras aqui, de jeito nenhum. O pessoal daqui precisa de muito apoio também e não tem” (G1, 2014). A declaração notadamente xenófoba, emitida em meio a um debate sobre racismo na Câmara de Vereadores, gerou polêmica e uma retratação do vereador. As entrevistadas 14 e 20 pontuaram que, especialmente no início da chegada dos imigrantes, discursos explicitamente xenófobos e racistas eram mais comuns mesmo entre políticos, mas que com a difusão de informações a respeito do tema, embora a discriminação permaneça, esse tipo de manifestação tornou-se mais rara.

Acho que não tinha ainda, digamos, a sociedade não tinha se apropriado de um discurso politicamente correto. Que é que nem a questão do racismo, hoje ninguém tem coragem de dizer assim: “Eu sou racista”. Mas todo mundo sabe que existe. Mas as pessoas sabem que o politicamente correto é dizer que “Não, que não somos, que não sei o que, respeito”, né. Mas quando vieram os imigrantes, a gente percebeu que não tinha esse discurso do politicamente correto. As pessoas diziam que tinha que mandar de volta, deportar, não sei o que. (...) Hoje, eu acho que as pessoas têm mais vergonha de dizer. Alguns até pensam, mas tem um pouco mais de vergonha. (...) Naquele momento, os representantes públicos, Prefeito, vereadores, falavam muita bobagem. (Entrevistada 20)

[As pessoas] pensam melhor antes de falar alguma coisa, né. Teve uma época que estava muito escancarado, todo mundo reclamava, reclamava, xingava. Aí teve aquela reportagem no Fantástico⁵⁷, que apareceram os moradores de Caxias falando. Aí eu vi que depois daquilo todo mundo começou a ficar com mais vergonha de falar mal dos imigrantes. Pelo menos, podia pensar, mas não falava mais tanto, sabe. (Entrevistada 14)

⁵⁷ A Entrevistada 14 se refere à reportagem “Número de pedidos de refúgio cresce 800% em quatro anos no Brasil”, apresentada no programa Fantástico no dia 17 de agosto de 2014, disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/08/numero-de-pedidos-de-refugio-cresce-800-em-quatro-anos-no-brasil.html>>. Nesta matéria, foram registradas manifestações xenófobas por parte de pessoas entrevistadas nas ruas de Caxias do Sul.

Apesar desse episódio, em geral a questão da imigração não era tópico prioritário para Câmara, e foi a atuação da CDHCS que deu o tom dos debates a respeito na casa. O primeiro contato da Comissão com as novas imigrações na cidade ocorreu por meio de uma demanda do CAM, em 2013, que pedia uma resolução para a questão das filas de imigrantes em busca de documentação que dormiam em frente à PF. Durante esse período, a CDHCS atuou junto à PF, pressionando por maior rapidez nos atendimentos e realizando reuniões para a conscientização de agentes no atendimento a imigrantes. Além disso, foi realizado um trabalho emergencial de coletas de roupas de inverno e alimentos para os imigrantes que, sem a documentação brasileira, não podiam buscar trabalho (CAXIAS DO SUL, 2013b).

A partir disso, a Comissão passou a acompanhar alguns casos específicos de problemas individuais enfrentados por imigrantes, bem como demandas coletivas. Durante o período em que ocupou a Presidência, a vereadora recebia demandas dos imigrantes e denúncias de discriminação, e auxiliou a organizar debates a respeito da temática. Um exemplo é o debate organizado na Câmara com imigrantes e outros atores a respeito do combate ao racismo, sobretudo no âmbito trabalhista (CAXIAS DO SUL, 2014f).

Enquanto foi presidente da CDHCS, a vereadora participou de diversas atividades relacionadas à questão da imigração: por exemplo, visitou casas de passagem Caxias do Sul, 2014e) e ministrou uma palestra sobre migrações e direitos humanos para alunos do ensino médio e fundamental (CAXIAS DO SUL, 2014b). O CDHCS também serviu como espaço de articulação entre diferentes atores para a canalização de demandas. Por exemplo, em reunião de julho de 2014 a comissão debateu e elencou as três principais demandas feitas ao poder Executivo naquela época: a criação de um comitê municipal de imigração; a instalação de um centro de referência de direitos humanos; e a disponibilização de espaços para o abrigo imediato de imigrantes ganeses na cidade (CAXIAS DO SUL, 2014d). Em março de 2014, a vereadora foi uma das principais articuladoras na organização da 1ª Conferência Municipal sobre Migração e Refúgio, que buscava ampliar o diálogo social sobre a temática em preparação para a 1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), da qual também participou em julho. Ela também participou de debates a respeito de políticas públicas de acolhimento para imigrantes em outras cidades brasileiras (CAXIAS DO SUL, 2014c).

Ainda, é importante destacar a atuação no referente à questão da regularização da permanência dos senegaleses, que entravam com solicitações de refúgio e obtinham documentos provisórios, porém cuja maioria não era reconhecida como refugiados. Caxias do

Sul tinha, assim, um grande número de imigrantes que, apesar de já ter uma vida estabelecida na cidade, vivia na incerteza quanto ao status migratório no país. O reconhecimento de mais de 900 pedidos de permanência de senegaleses e ganeses em 2017 pelo CNIg, através de pedido realizado pela DPU (JUSBRASIL, 2017), é em grande parte resultado de um trabalho de anos realizado pela sociedade civil organizada e por outros atores relevantes que trabalharam e pressionaram por uma resolução, entre eles o CAM e a vereadora.

A gente esteve em Brasília, levando documentações dos senegaleses, fazendo a discussão de como ia ser regulamentado, a questão da solicitação de refúgio, já que eles não eram refugiados pela nossa legislação. A gente acompanhou todo esse debate todo junto, a gente foi no Ministério da Justiça, levamos as documentações, fizemos audiências públicas aqui, encaminhamos também. (Entrevistada 20)

Em novembro e dezembro de 2014, a CDHC realizou, em parceria com outras entidades⁵⁸, um ciclo de debates intitulado “Novos Movimentos Migratórios e Políticas Públicas”. O evento discutiu questões como mundo do trabalho, desafios e aprendizagens no contexto migratório, saúde e imigração e o papel da assistência social na inclusão dos imigrantes (CAXIAS DO SUL, 2014a). O ciclo foi importante para a discussão entre diferentes atores a respeito do acesso de imigrantes a serviços públicos diversos, e na ocasião os imigrantes tiveram também a oportunidade de contar como funcionam os serviços públicos em seus países de origem e traçarem um paralelo na área de políticas públicas, como conta a Entrevistada 20.

A gente fez um seminário, na verdade foi um fórum de discussão (...). A gente fez todo um paralelo sobre a questão das políticas públicas na área da educação: como era no Haiti, no Senegal, em Gana e no Brasil. (...) Para gente compreender como era pra eles, e como é agora. Porque senão a gente começa a dizer: “Ah, vocês não respeitam fila, não sei o que, no SUS”. E aí tu não entendes como é que é lá, né. Tinham uns meninos que ficavam doentes e não queriam se internar, não queriam passar por internação. Por que? Porque lá, quando tu tens internação no Senegal, tu tens que pagar tudo. Hospedagem é quase como hotel (...). Então a gente fez esse paralelo tanto na questão da assistência social, a questão da saúde, da educação. (...) [Os debates] ocorreram mais ou menos de 15 em 15 dias. Aí no final, a gente fez um grupo de trabalho. A gente tinha um grupo de trabalho, também quando eu presidi a Comissão, que a gente articulava todos os órgãos que trabalham com os imigrantes, e a gente construiu o guia (Entrevistada 20).

⁵⁸ O evento foi promovido em parceria com: CAM, Associações dos Senegaleses e dos Haitianos, Prefeitura de Caxias do Sul, Secretaria Estadual de Educação, Mitra Diocesana e Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Assim, a partir do discutido no ciclo de debates e através de um grupo de trabalho articulado no âmbito da CDHCS, foi elaborado o “Guia do Imigrante”⁵⁹, material informativo construído junto aos e para os imigrantes. Lançado em 2015, o “Guia do Imigrante” contém informações sobre as instituições públicas da cidade, desde a documentação até informações sobre direitos trabalhistas e acesso a serviços, como saúde e educação. O guia foi publicado em português, francês, inglês e espanhol e distribuído pelas associações, pelo CAM e nos serviços públicos⁶⁰.

Fora do âmbito da Comissão, a vereadora seguiu atuante na questão da imigração, permanecendo como uma das principais referências sobre o tema na cidade. Durante a realização da maior parte das entrevistas deste trabalho, em setembro de 2016, estava acontecendo a campanha eleitoral para as eleições municipais que ocorreriam no dia dois de outubro. Nessa época, foi organizada pela vereadora uma reunião entre o candidato a prefeito de seu partido e as associações de imigrantes, a única reunião do tipo em que imigrantes foram convocados, segundo o Entrevistado 2. O objetivo, de acordo com ela, era apresentar o programa, do qual ela participou na formulação, e garantir participação dos imigrantes:

Então o nosso programa tem essa questão prevista do Comitê; tem a questão da Coordenadoria, tem uma Coordenadoria; tem a construção de uma política municipal que trate a questão da imigração. A gente fez muito baseado no que tem hoje em São Paulo. (...) Os representantes da associação, com o Pepe. [...] E aí a gente fez [uma reunião], sim, pra apresentar o programa. Porque também é uma questão de respeito, porque eles são pessoas que estão construindo a nossa cidade. Independente se votam ou não votam, independente de votar ou não votar, eles estão construindo a nossa cidade. Então a gente quis sim pactuar com eles, dizer: “Olha, a gente tem propostas, a gente entende que a forma que está sendo conduzido isso tá errado, e a gente quer mostrar pra vocês o que a gente pensa pra Caxias. A gente quer o apoio de vocês, sim, mas a gente sabe que não vai ser voto, né. Vai ser vocês, sei lá, conversarem com alguém, de repente. Mas a gente quer pactuar com vocês, nosso acordo é de que a gente entende que vocês são sim pessoas que merecem ter destaque no governo e ter participação, e a gente tem política pra isso. A gente enxerga vocês. (Entrevistada 20)

Em um país cuja Constituição proíbe os imigrantes de votar e a legislação migratória até recentemente também impedia a organização com fins políticos de imigrantes, é esperado que a atuação do poder Legislativo não priorize a defesa dos direitos dos imigrantes. É notável o papel crucial que a vereadora em questão teve na busca pela efetivação de tais direitos. Entretanto, tal política teve um caráter personalista, visto que com a troca de presidência a

⁵⁹ Uma proposta de cartilha direcionada aos imigrantes já havia sido feita por outro vereador, também membro da CDHCS à época. Contudo, o conteúdo sugerido era distinto, sendo composto principalmente por esclarecimentos a respeito de “regras de convivência” para os imigrantes (CAXIAS DO SUL, 2014g).

⁶⁰ A versão em português e francês do Guia do Imigrante pode ser acessada através da página <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/upload/itens/docs/guia_do_imigrante_okok.pdf>.

comissão, que é permanente, perdeu protagonismo nessa questão. Afora uma reunião conjunta em que a Associação de Senegaleses, a Associação de Haitianos e o CAM encaminharam demandas dos imigrantes ao presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado em 2016, não foram encontradas ações direcionadas aos imigrantes no âmbito da CDHCS desde que a vereadora deixou a presidência.

3.3 A “não política” da Prefeitura Municipal

Nesta seção, será analisada a atuação da Prefeitura Municipal no referente à questão migratória. Inicialmente, serão verificadas as ações efetuadas e as posições tomadas pelo núcleo da gestão municipal (2013-2017), que, exceto por períodos específicos percebidos como “crises”, têm como característica a opção por não estabelecer uma política de inclusão dos imigrantes na cidade. Considera-se que tal posição não seja apenas omissão, pois a decisão de exercer uma “não-política” baseia-se em uma escolha justificada, às vezes implícita ou explicitamente, pela Prefeitura. Ainda, será analisado como a postura da Prefeitura perante as imigrações, sobretudo na tema dos vendedores ambulantes, possui elementos de xenofobia de governo (VALLUY, 2008).

Nos últimos anos da gestão, entretanto, a Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial buscou desempenhar um papel mais ativo na questão dos imigrantes. Na segunda seção, será apresentado o principal projeto da Coordenadoria relativo ao tema: o Grupo de Trabalho Brasil-Senegal, formado em Caxias do Sul por meio de uma parceria entre uma comitiva de empresários senegaleses e órgãos públicos municipais (Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial e SDETE), que envolveu também órgãos estaduais e federais, associações de imigrantes, universidades, e organizações-não governamentais. A formação, as premissas, as propostas e os objetivos expostos pelos entrevistados a respeito do projeto serão analisados criticamente.

3.3.1 As “crises” e caracterização da *xenofobia de governo*

A atuação do poder Executivo municipal relativa à imigração em Caxias do Sul foi limitada a ações pontuais, normalmente em resposta a questões percebidas como “crises” ou “problemas” – não apenas pelo Executivo, mas pela também pela mídia e mesmo, em algumas ocasiões, por membros da sociedade civil. Três desses momentos em que a presença dos

imigrantes na cidade chamou a atenção do poder público já foram trazidos anteriormente: o período em que pessoas formavam filas de dias em frente à Polícia Federal em busca de documentação, chegando mesmo a dormir em frente ao local, antes da reestruturação do serviço em 2013⁶¹; a ocasião em que houve grande procura, por dezenas de senegaleses, por abrigo na casa de Casa de Passagem São Miguel⁶² em 2013; e o momento, em 2014, em que muitos ganeses chegaram em poucos dias na cidade, e foram abrigados no Seminário Nossa Senhora Aparecida⁶³. Além das questões de acolhimento, esta última situação impulsionou um contato entre as esferas municipal e federal, reacendendo o debate a respeito sobre a quem caberiam as responsabilidades em relação aos imigrantes. Por fim, um quarto momento está relacionado ao impacto da crise econômica e tem como foco os vendedores ambulantes senegaleses que, desde 2015, surgem como o principal “problema” relacionado à migração para o poder público.

Não há uma política municipal direcionada aos imigrantes. Sobretudo nos momentos das chamadas “crises”, quando a pressão era maior, a Prefeitura acreditava desnecessária a definição de uma política ou diretriz especificamente direcionada aos imigrantes sob três justificativas principais: 1) as demandas já estariam sendo atendidas pela FAS e por outros órgãos relacionados à assistência social; 2) uma política para imigrantes implicaria em prejuízo ao princípio da igualdade; e 3) questões relacionadas à imigração seriam de responsabilidade federal.

A **primeira justificativa** apresentada foi que as demandas dos imigrantes já estariam sendo atendidas através da FAS, designada como destino do direcionamento de todas questões relacionadas à acolhida dos imigrantes. Ocasionalmente – através de doações recolhidas e distribuídas pelo COMUNE e pelo Banco de Alimentos – a SMSPPS também recebia essa atribuição. Assim, o olhar do poder Executivo municipal às questões relacionadas à imigração na cidade restringia-se à assistência social para responder a necessidades emergenciais, sobretudo doações de alimentos e roupas.

Era exclusivamente, quem capitaneou tudo foi a FAS, Fundação de Assistência Social. Mas a Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social é quem deu o suporte na questão da alimentação, porque foi através do Banco de Alimentos que a gente conseguia abastecer a FAS para que abastecesse, conseqüentemente, os imigrantes. (Entrevistado 29)

Tudo que acontece, toda vez que tu demandas a Prefeitura com relação a alguma coisa, eles jogam no colo da assistência social: “Ah não, a secretaria responsável por tratar dessa questão é a secretaria de assistência social”. Mas o migrante não precisa só de

⁶¹ Ver p. 49.

⁶² Ver p. 57-58.

⁶³ Ver p. 59.

assistência social! Precisa de saúde, precisa de educação, precisa de integração, precisa de cultura, precisa se inserir né. (Entrevistada 1)

A Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial, também parte da SSPS, como veremos na próxima seção, passou a se envolver com a questão da imigração mais tarde, por volta de 2014. Com atuação sobretudo voltada a atividades culturais, palestras a respeito da discriminação racial e outros projetos junto à comunidade senegalesa, a Coordenadoria mostrou-se interessada em um tema no qual a FAS demonstrava resistência em trabalhar.

A FAS começou, digamos que ela atendia porque tinha essa questão de assistência social. A FAS nunca gostou muito de estar abordando o tema, mas o Prefeito confiava na Marlês [então Presidente da FAS], então ela que tinha que articular. O [Entrevistado 5] já achava o tema, digamos que interessante, exótico, bacana, da moda, legal, bonito. Um tema bonito. Mas fica muito no aspecto de evento cultural, de não sei o que, de apoio para atividades bonitas e felizes, sabe? (Entrevistada 20)

Uma **segunda justificativa** diz respeito a ideia, observada também no discurso de alguns servidores públicos, de que uma política que visasse atender as especificidades dessa população seria desnecessária e indesejada, pois implicaria no favorecimento de imigrantes em detrimento de brasileiros. A ideia de que a atenção a necessidades específicas feriria o princípio da isonomia caminha lado a lado com a noção de assimilação. A atenção às especificidades dos imigrantes, visando garantir igualdade material de acesso, é percebida como ela própria sendo uma forma de discriminação.

O que a Prefeitura deu um tratamento igualitário é na questão de dizer: “Olha, nós temos uma demanda natural da cidade, uma cidade de 500 mil habitantes, e nós vamos colocar essas pessoas dentro dessa demanda. E eles serão atendidos igualmente àqueles que nos procuram no dia-a-dia do trabalho da FAS, do trabalho da Prefeitura”. E assim a gente deu vazão e conseguiu levar a bom termo essa questão. (Entrevistado 29)

Não [existem programas específicos], eles são atendidos da mesma forma que qualquer cidadão caxiense. Eles estão no sistema, como qualquer cidadão, e como tal são atendidos. (...) Então assim como não vamos privilegiar os nossos no dia-a-dia, as pessoas da cidade e migrantes do Rio Grande do Sul mesmo e do Brasil, não vamos criar privilégios também para imigrantes. Então como o tratamento é igualitário, é bom pra todo mundo e não discrimina ninguém. Porque o principal trabalho nosso foi no sentido de que não houvesse qualquer discriminação por serem imigrantes. (Entrevistado 29)

Assim, a Prefeitura adota o caminho (às vezes não tão) sutil da “não-política”. A omissão reflete uma decisão fundamentalmente política: a de permitir que um determinado grupo seja prejudicado em seu acesso a direitos devido ao despreparo do poder público em relação às suas especificidades.

O Município nunca teve protagonismo, dizer: “Vamos pensar, vamos ver o que que a

gente faz”. Não. Essa é uma crítica que eu sempre fiz, e é o que a gente tem visto. Não passa de, de vez em quando, apoiar alguma atividade cultural, sabe? O apoio é mais recreativo do que pensar política pública. É fechar os olhos e não querer ver que esse público tem especificidades e tem necessidades que os outros não têm. Não é uma questão de privilegiar, é uma questão de tu dar mais atenção pra quem precisa de mais atenção. Tu só constróis igualdade quando tu trata os diferentes de forma diferente. Se tu tratares de forma igual, tu vais só reproduzir as diferenças. (Entrevistada 20)

Perante essa postura, diversos atores, entre eles o CAM, a ex-presidente da CDHCS e as associações de imigrantes têm exercido pressão para que a Prefeitura atue na promoção da inclusão dos migrantes e na adequação da estrutura da cidade para recebê-los. As demandas são múltiplas, entre as quais estão incluídas a criação de um espaço de acolhida direcionado aos imigrantes (conforme discutido na seção 2.2) e a formação de um Comitê ou Conselho Municipal. Este seria inspirado no Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT) do Rio Grande do Sul e na experiência da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) do Município de São Paulo. Buscava-se, assim, criar um espaço para a elaboração de diretrizes e políticas intersetoriais na cidade, que pudesse guiar o trabalho da administração e dos serviços públicos em relação aos imigrantes, hoje largamente sujeitos à discricionariedade dos funcionários.

A [Entrevistada 1] deve ter falado da questão da dificuldade das políticas públicas e da resistência do Estado, do Município aqui, no caso né, em atender a migração. Tentaram, sugeriram para formar o Comitê, Caxias não aceitou formar o Comitê. Então há uma dificuldade deles atenderem a imigração. Tanto [Entrevistada 1] como nós aqui entramos em contato com a Prefeitura. As instituições, na verdade, da Prefeitura, do Estado, nunca negaram. Sempre que nós solicitamos, eles atenderam. Nunca se negaram a atender. Mas a Prefeitura, propriamente dita, ela resiste muito. (Entrevistada 18)

Além de guiar os serviços municipais, o Comitê também seria um espaço de referência, onde pudessem ser debatidas e encaminhadas questões mais complexas relacionadas aos imigrantes, bem como onde seriam forjadas relações de cooperação entre setor público e sociedade civil para solucioná-las. Como pontua o Entrevistado 17, quando surgem casos e situações que ultrapassam o fluxo burocrático usual, há um desconhecimento a respeito de quais caminhos a seguir, até mesmo entre aqueles que prestam atendimento a imigrantes.

No Brasil funciona assim ó, dentro de um padrão, o cara chegou, foi na Polícia Federal, pediu refúgio, tem lá o protocolo de refúgio. Olha o procedimento, aí ele pega esse documento, vai até o Ministério de Trabalho, faz a carteira de trabalho, vai na Receita Federal, faz o CPF, pronto. Só que não se resume a eu ter uma carteira de identidade. Outras questões, quando falece uma pessoa dessa natureza, faz o que com ele, tu entendeste? Uma autópsia, claro, óbvio, mas quem vai assinar, como é que funciona? (Entrevistado 17)

Ao justificar a não criação do Comitê diante da imprensa, Agenor Basso, então chefe de gabinete e controlador geral da Prefeitura, afirmou que ele seria desnecessário: “Ter mais uma entidade pra só ficar discutindo, analisando, reivindicando questões sociais, não. Nós já temos a FAS, já temos o Conselho Municipal de Direitos Humanos”. Além disso, Basso afirmou que: “O que nós precisamos é de dinheiro. Agora, se essas entidades que tanto fazem questão de ajudar, quiserem ir para Brasília atrás de dinheiro, ótimo” (SUL21, 2015).

A escassez de recursos é frequentemente apresentada por membros do poder Executivo municipal como justificativa para ausência de políticas públicas para os imigrantes. A discussão a respeito da criação do Comitê é emblemática nesse sentido: de um lado, a Prefeitura diz que não há necessidade de um comitê e sim de recursos; de outro, a sociedade civil e outras entidades que apoiavam a criação do comitê afirmam que ele seria crucial justamente para facilitar a canalização de recursos para este fim (Entrevistada 1). Uma defensora pública federal de Porto Alegre presente em encontro organizado pela FAS em julho de 2014, época em que houve o alojamento emergencial de imigrantes ganeses na cidade, defendeu a criação do comitê alegando que “essa organização, por meio de um envolvimento efetivo do Município e dos demais entes federados, facilita, inclusive, a busca por recursos financeiros, para dar assistência aos imigrantes” (CAXIAS DO SUL, 2014d).

As dinâmicas de inclusão e participação dos imigrantes são influenciadas pelas forças políticas locais, regionais, nacionais e internacionais, que ocorrem em um contexto de legados específicos e de antigas alianças e compromissos políticos (SCHILLER e ÇAGLAR, 2011). Assim, existe ainda um outro fator que pode ter influenciado a rejeição à criação de um comitê ou conselho: a ideia de que este seria um núcleo municipal do COMIRAT, órgão criado na época em que Tarso Genro, membro do Partido dos Trabalhadores (PT), era Governador do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2015). Embora à época aliados na esfera federal, o PT e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que governava a cidade de Caxias do Sul, eram adversários nas esferas estadual e municipal. Em 2015, José Sartori (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), político de Caxias do Sul aliado ao então prefeito da cidade, assumiu o cargo de Governador do Estado (2015-presente). Entretanto, em um período de turbulência e polarização política e de rearticulação de coalizões, mesmo essa mudança não alterou percepção do Entrevistado 5 de que o COMIRAT servia a fins político-partidários ligados ao PT.

Tem o Comirat, que é um Comitê Estadual que trata dos refugiados, apatriados, e, enfim, ele trata uma política aí. Eles repetiram que queriam que criasse em Caxias

esse órgão. **Nós sentamos com a Prefeitura, com a chefia de gabinete, disse olha, não é viável, porque ele já existia antes, tinha um outro governo, ele é algo político, e meio partidário.** Não vai ajudar. (...) Isso era o governo Tarso Genro, antes foi criado. Eles também não têm uma ideia maior pra tratar do estrangeiro e também não vai... por quê? Porque olha, sempre vai ter o domínio político-partidário. (...) É estadual, e eles queriam criar um núcleo municipal. Que não vai dar muita coisa. Essa Associação [dos Senegaleses] lá queria, eu disse não, não vamos fazer. (...) Eles queriam, mas disse não, não vamos fazer. Porque nós precisamos, disse olha, precisava de algo que tivesse a Delegacia, que tivesse gente ligada ao trabalho, ao Ministério Público. Nós criamos aqui em Caxias, tinha um projeto, daí não era só pro estrangeiro mas a rede municipal de promoção da igualdade racial, que tem faculdade, que tem várias... e que tem a Defensoria Pública, e tranquilamente dá pra fazer o mesmo trabalho. E não dá pra tu partidariar as coisas, senão nunca vais andar para frente, né. A hora que tiver um funciona, a hora que tiver outro não funciona. (Entrevistado 5) (grifo da autora)

O que se torna claro na relação do CAM com a Prefeitura é que, apesar de cooperarem nos momentos das “crises”, quando as situações são vistas como emergenciais, também existe um embate constante. Esse embate se dá não apenas pela dinâmica usual da relação entre governo e sociedade civil, isto é, a cobrança e fiscalização do primeiro pela segunda, como também pela discordância a respeito do que cabe a cada parte no tocante à acolhida dos imigrantes. Estes constituem um grupo à margem da ideia de cidadania, atrelada ao Estado-nação, e assim sua inclusão representa um importante espaço de disputa política. Frequentemente privados de direitos, os imigrantes no país eram tradicionalmente acolhidos por instituições de caridade da sociedade civil. No entanto, a emergência e fortalecimento do regime de direitos humanos e dos sistemas de proteção social exigem que os imigrantes sejam reconhecidos enquanto pessoas com direitos, mesmo que fora de seu país de origem. De acordo com as falas, os entrevistados reconhecem esses elementos na disputa de responsabilidades da qual participam. Enquanto o Entrevistado 29 afirma que a Prefeitura é “parceira” da Diocese (da qual o CAM faz parte), a Entrevistada 1 coloca a falta de “vontade política” como principal fonte de atrito, pois não apenas dificulta ações, como o próprio diálogo.

No começo deu algum... atrito, vamos dizer assim, sob o ponto de vista de interpretação. Porque eles foram acolhendo, acolhendo, acolhendo e queriam que a Prefeitura tomasse conta disso. E eu disse não, a Prefeitura é parceira mas eu não vou, eu não tenho como, agora, transferir todas essas pessoas do Seminário, da Diocese, pra uma instituição da Prefeitura que não tem, né. (...) Mas assim, sob o ponto de vista de interpretação, a obrigação é mais tua do que minha, ou mais minha do que tua. Mas trabalhamos juntos e acabou dando tudo certo. (Entrevistado 29)

É, [a relação do CAM com a Prefeitura] não é muito boa. Uma porque a gente tem uma postura de cobrança, e outra porque eu acho que não há... No caso, a gente sabe de outras prefeituras que às vezes têm pelo menos a vontade política. E muito dessa história de não ter a vontade política está vinculada à opinião pública. (Entrevistada 1)

Essa questão também está refletida na relação da Prefeitura com as associações de migrantes, que em geral trabalham próximas ao CAM. O Entrevistado 29 pontua que o diálogo com as associações é improdutivo, porque os imigrantes “insuflados às vezes por algumas pessoas” acreditam “poder tudo”. Ainda nessa linha de raciocínio, o ex-Prefeito de Caxias do Sul declarou ao jornal O Pioneiro em maio de 2016 que: “Ninguém pode achar que o poder público pode tudo. Agora vem esse bando de imigrantes e a prefeitura tem de dar trabalho e comida para todo mundo? Não é assim” (PIONEIRO, 2016a).

Mas é que a discussão com eles é uma discussão improdutivo, porque eles acham que porque são imigrantes – e ainda mais insuflados às vezes por algumas pessoas – que podem tudo e que a Prefeitura tem que dar tudo. E não é assim, tem que entrar num contexto normal da vida da cidade. Vão trabalhar e buscar seus direitos, né, não pode viver na ilegalidade, na clandestinidade. Então nós arrumávamos visto, passaporte, encaminhávamos para o trabalho. Tinha que trabalhar, mas trabalhar decente, trabalhar legal, e não ilegal. (Entrevistado 29)

A imagem dos imigrantes atuais, que, segundo a percepção expressa na fala acima, exigiriam mais do que lhes cabe, é contrastada ao ideário do imigrante italiano do início do século XX. Em uma cidade fundada sobre o mito do pioneiro, valoriza-se o ideal do trabalhador, homem de família, que chegou sem posses, “não ganhou nada”, “pagou tudo” e cresceu na vida através do seu trabalho árduo. Conforme colocado pelo Entrevistado 29, esses imigrantes fizeram parte de um fluxo desejado pelo Estado, documentado e organizado, ao contrário da imigração atual.

O imigrante italiano que chegou aqui em 1875, ele veio com propósito de ficar, e com uma oferta que era farta de terra para trabalhar. Tanto que o imigrante italiano, ele não ganhou nada, ele pagou tudo. Ele pagava a enxada, ele pagava a picareta, ele pagava o serrote, a pá, os implementos, enfim. E depois pagou a terra também. Mas era, vamos dizer assim, uma coisa mais organizada e vinham com destino certo: Serra Gaúcha. Caxias, Farroupilha, Garibaldi, Flores da Cunha, enfim, Serra Gaúcha. Esses outros não, eles vieram aleatoriamente, né. Sem nenhuma indicação. Talvez pela prosperidade que é Caxias do Sul, pela oferta de empregos que havia, hoje não existe mais, hoje há inclusive desemprego. Mas a diferença é muito grande. As famílias vinham, como diz o gaúcho, de mala e cuia. E esse veio, via de regra, só o homem. É uma imigração eminentemente masculina. (Entrevistado 29)

Por volta do ano de 2015, a questão dos vendedores ambulantes imigrantes passou a ocupar lugar central da pauta da imigração da cidade. Em parte devido ao desemprego gerado pela crise econômica, um número maior de imigrantes aderiu ao comércio informal, trazendo uma nova dinâmica para a questão. Se por um lado existe uma indignação da população frente à abordagem truculenta empregada por agentes da guarda municipal na apreensão de mercadorias dos imigrantes (PIONEIRO, 2015a; Entrevistado 26), também há forte pressão por

parte dos comerciantes do centro da cidade para que a venda informal seja coibida. Em outubro de 2015, seis dias antes de uma ação repressiva da guarda municipal contra os vendedores ambulantes, a loja caxiense de uma grande rede de varejo colocou eletrodomésticos na calçada em frente à sua vitrine, onde costumam ficar os vendedores, como forma de protesto (PIONEIRO, 2015b)⁶⁴. Sob pressão das organizações de lojistas, o tema foi tratado sob um viés policial em audiências públicas na Câmara de Vereadores.

O GT que foi instaurado foi da Câmara dos Dirigentes Lojistas e do Sindilojas, o sindicato patronal. Eles instauraram isso, tem um vereador na Câmara de Vereadores que é o Guila Sebben, que ele representa o setor dos empresários, e eles que instalaram isso. Aí fizeram audiências públicas na Câmara de Vereadores, foram feitas já umas duas audiências públicas, pra enfrentar o problema do comércio ambulante em Caxias do Sul. Claro que não evidencia [que é contra os imigrantes], é contra o comércio ambulante que cresceu. Mas tu chegas na reunião, eles dizem: “Ah, pois é, eles estão vendendo meia, eles estão vendendo isso, eles estão vendendo aquilo”. (...) Eles até fizeram uma audiência pública na Câmara de Vereadores que alguns imigrantes foram. Não puderam dizer nada, não puderam mandar embora. Mas olharam de cara torta pra eles. Não é pra eles isso, é pros lojistas. Aí eles chamaram a Receita Federal, chamaram nós, chamaram a Polícia Federal, chamaram todo mundo. (...) Não é nada que seja, assim, para construir, um Grupo de Trabalho para construir uma política. Não, é uma forma de aumentar a repressão a esse tipo de coisa. (Entrevistado 16)

Além do Grupo de Trabalho na Câmara, a pressão dos comerciantes também resultou em uma reunião realizada com os representantes das associações, com o objetivo de, segundo a nota da assessoria de imprensa no site da Prefeitura, “esclarecer e sanar dúvidas dos imigrantes senegaleses sobre a legislação federal no que tange o comércio no centro da cidade” (CAXIAS DO SUL, 2015b). Além da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), da SMSPPS e das organizações de imigrantes senegaleses⁶⁵, participaram da reunião o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), representantes da Guarda Municipal e da Coordenadoria da Igualdade Racial da SMSPPS, do 12º Batalhão da Polícia Militar (BPM), da Polícia Civil, da Polícia Federal e do CAM. Três entrevistados, presentes na reunião, relataram suas impressões.

A gente tem que pensar coisas que resolvem. Não é o fiscal vai pegar todas as mercadorias, amanhã os guris tão de novo. A gente tem que achar um caminho bom. (Entrevistado 4)

⁶⁴ Não obstante, existem lojistas que se posicionam favoravelmente a uma convivência harmoniosa com os vendedores ambulantes, como exemplifica a declaração dada pelo gerente de uma grande loja varejista à imprensa: “Não chega a incomodar ou dar impacto nas vendas da loja. Até porque vendemos produtos bem diferentes. Quando atendemos, não costumamos ouvir reclamações. A relação é amigável. Eles até costumam usar o nosso banheiro” (PIONEIRO, 2016c).

⁶⁵ A maioria dos imigrantes que trabalham no comércio informal são senegaleses, prática comum desse grupo também em outros países (Entrevistada 1; Entrevistado 2; Entrevistada 18; RICCIO, 2001; MINVIELLE, 2016). A Entrevistada 18 conta que há uma resistência entre haitianos em atuar no comércio informal: “Eu digo às vezes para eles: quem sabe você procura uma empresa, e você vai na rua e vende alguma coisa, para pelo menos não passar fome. ‘Haitiano não vende na rua’. Então não é o costume deles”.

O que a gente fez, chegavam as denúncias de abuso na hora da abordagem policial, e aí algumas vezes a gente encaminhou para o Ministério Público para fazer o acompanhamento. E depois foi feita uma reunião (...). Eles chamaram a Polícia Civil, a Polícia Militar, a Guarda Municipal e a Polícia Federal, os migrantes e nós. E é bem aquela coisa assim: “Olha, aqui está a polícia, vocês estão sabendo que estão irregulares, então não é porque vocês não sabiam que era irregular que vocês...” E depois não teve movimento nenhum. A gente até apresentou assim ó, era importante ter uma alternativa (...). Mas não teve eco. Ficaram mesmo com a abordagem mais de repressão. (Entrevistada 1)

Ocorreu no final do ano passado [2015] um problema na cidade. (...) Eles ficaram sem trabalho também nas empresas, e vieram vender produtos. O que eles vendem, CD, roupa, aquelas semi-jóias, e tudo. Deu um confronto no final do ano passado com a fiscalização. (...) [Agentes da fiscalização] vieram pra pegar os produtos deles, deu um problema, e eles não quiseram entregar, deu um confronto. (...) Passando esse processo, houve esse embate aí na rua, foi feita uma reunião com os organismos de segurança que atuam no Município. Ou seja, tem o chamado Grupo da Gestão Integrada, que é da Segurança. Conselho de Segurança, várias coisas. Vários organismos de segurança. Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, Ministério Público. Todos estavam juntos, fizeram uma reunião. (...) **Qual o motivo da reunião: explicar pra eles que tem lei no Município e tem que ser cumprida.** Tem lei no país. Por exemplo, se eu estou aqui te vendendo produto aqui na rua, vou querer saber da nota, e dá problema. E explicar também que não há uma perseguição aos estrangeiros, o fiscal sai na rua, ele vai levar a guarda junto, e ninguém cria problema. **E tinha um problema, que os guardas municipais, iam procurar a chefia pra dizer: “Olha, não é questão de racismo, porque não é pela cor deles, e não queremos briga com eles.”** Então, feita essa reunião, eu estou sentado do lado do major, e dizendo assim, bá, já estava tratando com o Demba isso, olha, o ideal era ter um camelô, que eles pudessem vender num camelô. (...) No final, o Demba levantou e pediu a palavra. E eu lembro que tinha uma freira ali que falou também, ele disse “Ó, eu sou estrangeiro e ninguém vai falar por nós. Olha, primeiro, nós não viemos pro Brasil pra infringir as leis. Nossa preocupação no momento é a questão do trabalho. Eles não vão mais resistir entregar material sempre que o fiscal chegar e solicitar. Só não podemos prometer que vamos tirar todos eles daqui.” Ele disse assim “Olha, eu estou aqui por causa do [Entrevistado 5], também, a convite do [Entrevistado 5]. Temos ideia que podemos tirar. Se nós tivermos, por exemplo, um local, é 30 dias e ninguém mais vende produto na rua.” Termina. Mas era, tu vejas bem comigo, são organismos de segurança. O que que o pessoal de segurança pensa: deter, segurar, conter. (Entrevistado 5) (grifos da autora)

Há uma preocupação constante nas ações e discursos dos agentes em refutar a crítica do racismo e justificar as ações em termos técnicos e legais, como observamos no trecho acima destacado. O Entrevistado 29 destaca que a prioridade do poder Executivo era estimular os órgãos de fiscalização federais a combater o “grande contrabandista”, ao invés de reprimir as “vítimas de toda uma situação”.

Ah, isso é um problema muito sério. O lojista que está estabelecido, que paga aluguel, que paga o servidor dele, o empregado dele, que paga INPS, que paga Fundo de Garantia, ele não admite, que ele é dono de uma ótica, por exemplo, e os caras vão vender óculos, ainda mais falsificado, na frente da loja dele. Então a gente combateu muito essa questão, dentro de uma racionalidade, né. Hoje, infelizmente, depois que eu deixei a Prefeitura, o pensamento atual é mais agressivo. Eles estão no dia-a-dia lá reprimindo, e prendendo, e tal. Nós fizemos uma repressão, mas não aquela coisa assim de... Tínhamos também o entendimento, eu, pessoal, de que: olha, nem tanto ao céu nem tanto à terra, afinal, eles estão trabalhando. O que eu combatia e pedia que

combatassem era como essas quinquilharias entram no Brasil, que isso não é problema da Prefeitura. (...) Tem que se ver o grande contrabandista, né. Porque esses assim, que estavam na Praça, no dia-a-dia, eles eram vítimas de toda uma situação. Mas é errado, não adianta, não é porque é imigrante que tu vai deixar os caras tomarem conta da Praça e das calçadas da cidade, né. (Entrevistado 29)

O que torna a questão dos vendedores ambulantes imigrantes particularmente complexa não são apenas as diferentes pressões da sociedade envolvidas, mas o fato de que, ao serem empregados métodos repressivos para lidar com uma questão social, um grupo específico é criminalizado. Há a opção política – tanto na gestão anterior, como no novo governo eleito⁶⁶ – por uma abordagem policial. Assim, é formulada uma política pública que fragiliza grupos já particularmente vulneráveis ao desemprego, como os imigrantes.

Nas ações da Prefeitura, ora voltadas à normalização dos fluxos nos serviços de assistência social, ora voltadas à documentação e a resolução da questão do trabalho “ilegal”, reflete a expressão do paradoxo notado por Fassin (2014) entre discursos e práticas de compaixão e repressão dos Estados. Assistência social enquanto auxílio emergencial; e documentação e trabalho como essenciais para legitimação da presença dos imigrantes na cidade. Essa legitimação, bem como sua inclusão nos demais serviços públicos, se daria através do trabalho “decente”, “legal”, em oposição ao trabalho “ilegal” dos vendedores ambulantes, cuja presença no centro da cidade se tornou um “problema”.

Como visto na seção 1.3, tendo o trabalho função legitimadora da presença do vendedor ambulante – “eles estão apenas trabalhando” – as ações repressivas sofreram várias críticas, sobretudo que tal truculência teria motivação racista⁶⁷. Assim, existe uma grande preocupação em relação à imagem das ações de combate ao comércio de rua perante a população, sempre justificada nos termos da lei. No entanto, por trás dos eufemismos nos discursos e da roupagem técnica e imparcial dessas ações, é desvelada a xenofobia de governo (ver p. 26-27), que designa o imigrante como problema, risco ou ameaça à sociedade (VALLUY, 2008; VENTURA, 2017). Estabelecendo-se o problema, criam-se políticas públicas para enfrentá-lo, seguindo uma lógica tecnocrática que não questiona a decisão fundamentalmente política que enseja a construção do problema em primeiro lugar.

⁶⁶ A “Operação Centro Limpo”, da gestão 2013/2016 (PIONEIRO, 2016d), foi substituída pela “Operação Centro Legal” em 2017 (PIONEIRO, 2017c), ambas com o objetivo de combater o comércio ambulante. A “Feira Sem Fronteiras”, que ocorre um domingo por mês desde maio, foi apresentada como alternativa para os vendedores ambulantes após a repressão do comércio nas ruas do centro da cidade (PIONEIRO, 2017b). No entanto, conflitos entre imigrantes trabalhando como vendedores ambulantes e forças policiais que atuam, muitas vezes de forma truculenta, na fiscalização e apreensão das mercadorias permanecem ocorrendo (G1, 2017).

⁶⁷ “Por conta do racismo, se tiverem duas pessoas vendendo coisas a fiscalização da Prefeitura vai em cima do migrante. Não vai em cima do cara que vende flor na esquina, não vai em cima do outro que vende CD. Vai em cima deles, com uma certa truculência, inclusive”. (Entrevistado 16)

A institucionalização de tais práticas leva à banalização, material e simbólica, da xenofobia de governo, de tal maneira que o desrespeito aos direitos humanos dos imigrantes e a sua marginalização a parte da sociedade já não provocam estranheza ou revolta. Frente à xenofobia contestatária, a xenofobia de governo mostra-se mais eficiente na difusão e aceitação de suas ideias pela sociedade (VALLUY, 2008; VENTURA, 2017). As condições criadas pela xenofobia de governo facilitam o fortalecimento de grupos e partidos de extrema direita, bem como o crescimento manifestações e atitudes explicitamente xenófobas dentro da sociedade – como a agressão física, em meio a xingamentos racistas, contra um comerciante senegalês ocorrida em julho de 2017 (PIONEIRO, 2017a).

Por fim, continuando a análise dos argumentos apresentados pelo poder Executivo municipal para sua “não-política”, a **terceira justificativa** busca atribuir a responsabilidade de ações direcionadas aos imigrantes à esfera federal. A lógica que permeia essa ideia é a de que, sendo o Governo Federal quem controla as fronteiras e “permite” que pessoas de outros países entrem no território nacional, cabe a ele o “ônus” de elaborar políticas adequadas para essa população.

Há uma dificuldade do poder público até mesmo entender. E aí na hora da barganha, eles vão dizer: “O Município tem recursos limitados, o governo federal não repassa recursos.” (inint) E aí assim, eles dizem: “E depois a culpa não é nossa, a culpa é do governo federal que deixou eles entrarem”. (Entrevistada 1)

A ausência de definição a respeito das atribuições dos governos estaduais e federais em relação à questão migratória e de uma política clara de inclusão dos imigrantes a nível federal dificulta a coordenação entre esferas. Quando existente, a cooperação entre esferas se dá sobretudo entre governos federal e municipal – há um baixo grau de articulação tanto entre governos municipais e estaduais, como entre estaduais e federal – e em resposta à “problemas” específicos, como a chegada dos fluxos de imigrantes haitianos ao Brasil (OTERO, 2017).

O principal momento de contato entre as diferentes esferas federativas para tratar da questão da imigração em Caxias do Sul foi durante a chegada dos imigrantes ganeses na época da Copa do Mundo de Futebol (julho de 2014). A chegada de dezenas de imigrantes em poucos dias chamou a atenção da cidade e, em meio ao inverno caxiense, exigiu mobilização da sociedade civil e de serviços da Prefeitura, como já foi referido. Foi nesse momento que ocorreu, segundo o Entrevistado 29, “(...) o maior problema na cidade de atendimento na cidade, porque eram pessoas que chegavam sem nenhum recurso, sem moradia, sem emprego, sem nada”. A percepção de uma emergência e o medo de que os fluxos permanecessem no mesmo ritmo levaram a uma viagem do então prefeito para Brasília, onde ele se reuniu com o

Ministro da Justiça, bem como uma posterior reunião na cidade realizada entre Prefeitura, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, MJ, MTE, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), CDHCS e outros órgãos municipais.

Eu inclusive, quando aquele número começou a ficar **assustador**, porque muita gente né, eu fui a Brasília. Fiz contato lá com o Ministro da Justiça, e aonde conseguimos agilizar o trabalho da Polícia Federal, colocar mais gente para atender, vamos dizer assim, sob o ponto de vista da legalidade da permanência deles, que era o visto que eles procuravam também em Caxias do Sul. O Ministro lá na época foi muito atencioso, e a gente conseguiu então dar vazão àquela demanda, que era, como disse, muito grande pelo visto. (Entrevistado 29) (grifo da autora)

A xenofobia de governo pode se manifestar através da construção dos fluxos migratórios como um problema, referido pelo entrevistado como algo “assustador”. Por outro lado, a definição dos acontecimentos de julho de 2014 como uma “crise” é questionada por outros atores, que apontam que o número de imigrantes não engendrou pressões que o Município não pudesse suportar. Esses atores também apontam que a chegada em grande número dos ganeses estava ligada à necessidade desse grupo de pessoas em obter rapidamente documentação, sendo um movimento pontual ao invés de um fluxo numeroso contínuo para Caxias como destino final.

Foi feita com uma comoção municipal, né, dizendo: “Não, Caxias não pode mais. A gente já está fazendo a nossa parte, está recebendo muita gente, assim não dá mais.” O Prefeito foi para Brasília, no Ministério da Justiça, se reuniu lá inclusive com o Ministro da Justiça na época, e com o pessoal desse setor. E aí se marcou uma reunião pra cá, pra ver como todos os órgãos unidos poderiam enfrentar este problema. Um problema que não existia, entendeu. (...) Eles trataram, deram uma dimensão pra coisa que depois não se revelou real. Então, nessa reunião, foi feita no Gabinete do Prefeito, eram prefeituras, entidades municipais que lidam com isso, a FAS, outras secretarias, nós, o SINE, o Ministério da Justiça, com essas pessoas que vieram de Brasília. No Ministério da Justiça havia a possibilidade de liberar recursos. Acabou não se efetivando porque não foi necessário, foi mais um susto dos ganeses chegando (...). Mas foi feito uma, nossa... “Que coisa, eles estão tomando conta, daqui a pouco vão tirar a pureza da nossa população.” Foi uma coisa constrangedora, aquele episódio foi constrangedor. As declarações do Prefeito, foi constrangedor. Mas tudo bem, passou, foram embora e ficou por isso. (Entrevistado 16)

Para mim foi bem evidente, Caxias é um Município com muita liquidez de orçamento. Tem várias coisas, eles não pediam... O Governo do Estado foi lá tranquilo também, porque sabia que como eles têm arrecadação, eles têm parque industrial, né, é mais tranquilo, porque uma prefeitura com menos recursos implicava sempre em uma pressão extra sobre o Governo do Estado. Então o fato de Caxias ser um Município rico, não estar faltando nada do básico lá. A preocupação dele, outra preocupação dele, simbólica, do [Entrevistado 29], era: “Vai começar a ter população de rua”. Porque não tinha, ou tinha muito baixa, alguma coisa assim. Então eram preocupações de Município com uma renda alta. (...) Quase sempre essas cidades pequenas de renda média no Sul e no Sudeste têm reserva. Assim, elas não são deficitárias, não tem grande estresse sobre o sistema de serviço social, de proteção social. E frequentemente o movimento migratório pra elas, esse que nem teve nesse período que eu acompanhei mais de perto, é um movimento concentrado, muito homogêneo, concentrado, mas

não era de grande volume. (...) em qualquer cenário nós sabíamos que era um fluxo pequeno, porque essas pessoas, o máximo quando elas entraram concentradas foi Tabatinga um tempo, mas muito curto o período, e depois o Acre. Isso foi o ponto de entrada concentrada mais desproporcional à capacidade instalada. Mas depois, empiricamente, a gente sabia que esse quadro não ia se repetir, porque elas não iriam todas pra um lugar só. Se elas fossem, elas iriam todas pra São Paulo, e em São Paulo também seria um fluxo pequeno. (Entrevistado 22)

E a gente pensar junto, pra articular com o Governo do Estado e prefeituras, para que não haja espaço pra se ter um discurso de crise, um discurso de crise gerada pela presença de imigrantes. Podem reclamar de que não tem serviço pra atender, aí a gente vai lá e a gente cuida, mas o ideal, tinha um esforço de justamente tentar desviar da projeção de que os imigrantes eram o problema. (Entrevistado 22)

Assim, parte importante da reunião dedicou-se justamente a buscar reconstruir a narrativa a respeito dos fluxos, evitando a ideia de crise. Além disso, também se discutiu como deveria ser feita a articulação de serviços para acolhida dos imigrantes, que poderiam ser parcialmente financiados pela esfera federal. A reunião resultou no comprometimento por parte da Prefeitura em criar um Comitê Municipal para tratar da questão da imigração, que não foi levada adiante.

Na verdade, foi uma conversa pra ensinar como articular os serviços. Tinham muitas dúvidas, sobre como é que, primeiro, como coordenar a recepção, quem deveria funcionar como ponto focal. (...) Eu tinha uma quota, que era muito pequena, de recurso pra talvez oferecer no médio prazo, caso fosse uma urgência. E tinha o MDS, que também tinha recursos, mas que (inint) sobre muitas vagas dos perfis que eles não tinham utilizado. Então tinham vagas que eles poderiam ter, isso era recurso já pré-existente, pré-pactuado, que a Prefeitura não utilizava por qualquer razão. Então a demanda era: “Nós temos essa situação aqui, um problema, etc”. Não sabemos se dinheiro é o que nós precisamos, mas nós precisamos de bastante coisas acontecerem.” Eles falavam assim. Mas como sempre pedem recurso, a gente tinha mapeado de onde tirar qualquer recurso, mesmo simbólico, de dizer assim: “Olha, essa aqui é a contrapartida, então vocês têm mais ou menos alguma obrigação já que a gente tá dando algum, suplementando algum orçamento”. Então tinha um pouco essa abordagem. Mas lá, no diagnóstico muito rápido, a maior demanda era: “O que que a gente (inint.) para as pessoas? Como a gente coordena os serviços? O que a gente pode fazer?” Aí eu disse: “O que que a gente faz, questão do equipamento cultural, se você tem sala de aula ociosa em contra-turno, pode dar aula de português”. Mostrando como utilizar recursos que eles já tinham, que a ideia em médio prazo seria de que eles já desenhassem um plano de integração local. Então foi tentar encontrar as pessoas e dar um incentivo para produzir um plano de integração. (Entrevistado 22)

Em um período em que o primeiro Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI) estava sendo inaugurado em São Paulo, através de um convênio entre governo federal e municipal, e outros centros estavam sendo pensados para alguns Municípios brasileiros com maior presença de imigrantes, tal projeto apresentava-se como uma possibilidade de cooperação entre as esferas. Entretanto, o modelo de transferência voluntária de recursos adotado pelo CRAI gerava insegurança para o governo municipal, visto que, uma vez terminada a vigência

do convênio, a Prefeitura teria que arcar com todos os custos de manutenção do equipamento (OTERO, 2017). O Entrevistado 20 manifesta claramente essa relutância ao afirmar que a ideia do Centro funcionava como uma “isca para pescar o Prefeito” e comprometer o orçamento do Município.

Porque o que acontece, acontece que essas coisas lá em Brasília, às vezes eles criam essas coisas no papel e depois transferem todo o ônus disso pro Município. “Ah não, vamos construir lá em Caxias um Centro de Referência, de acolhimento e tal”. Ah, tá bom, daí vem o dinheiro e constrói uma casa lá, pra receber. Mas quem é que vai sustentar essa casa? Quem é que vai fazer a limpeza, quem é que vai colocar comida? Quem é que vai pagar os funcionários pra acolher, pra atender essa gente toda? E aí vira nas costas da Prefeitura. Então eu sempre fui muito avesso à isso. É muito fácil o Governo Federal – **e essa questão da imigração é federal** – eles fazerem lá uma meia sola e jogarem nas costas dos Municípios. Então, eu, certamente, tudo aquilo que vinha, a gente sabia que vinha, **era uma isca pra pescar o Prefeito, pra pescar o Município. Aí o Município mordida a isca, depois ficava a conta toda pro Município.** Não tem como o Município, nos dias de hoje, dar conta de toda essa demanda. **Já não dá conta da demanda que é dele, vai dar conta da demanda que é nacional.** Não dá. (Entrevistado 29) (grifos da autora)

Apenas em 2016 a ideia de um Centro de Referência foi levada adiante pelo poder Executivo municipal, através da Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial. Em abril de 2016, durante visita a Brasília, o Entrevistado 5, titular da Coordenadoria, reuniu-se com funcionários do Departamento de Migração do Ministério da Justiça para apresentar uma proposta de Centro de Referência. Esse Centro seria um local de informações e encaminhamentos, e não de acolhida, visto que esta, para o Entrevistado 5, estaria “fora de cogitação” por não ser necessária.

A gente avançou na conversa. Já era diferente do de São Paulo, diferente de Porto Alegre. Porque o pessoal ainda pensa nessa situação como abrigo, e não fez esse estudo que o estrangeiro, não é porque eles são negros que são iguais. Culturas diferentes. (Entrevistado 5)

Ainda de acordo com ele, o projeto estaria “80% encaminhado”. No entanto, o então representante do Ministério da Justiça (Entrevistado 22) relatou que a proposta encontrava-se em estágio inicial, e que foram sugeridos alguns encaminhamentos para que ela retornasse ao Ministério: a elaboração da proposta em formato usual de projeto; a obtenção do compromisso de que a Prefeitura assumiria os custos de mão-de-obra; o apoio do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; e a parceria com outros órgãos municipais, como a FAS. Visto que o Ministério teria elaborado parâmetros mínimos para apoiar projetos de Centro de Referência – cujo modelo deveria incluir referência, assistência psicossocial e jurídica, e acolhimento – o objetivo era também que o projeto se adequasse ao máximo a esses parâmetros, diminuindo as exceções que

teriam que ser abertas pelo governo federal. Não houve, no entanto, uma continuidade da proposta, o que pode ter ocorrido por desinteresse, por problemas de articulação com os outros órgãos, ou mesmo pela turbulência política ocasionada pela destituição da então Presidente da República, Dilma Rousseff (2011-2016).

3.3.2 O projeto do Grupo de Trabalho Brasil-Senegal

O envolvimento de fato de setores do poder Executivo municipal com a questão da imigração, para além da assistência social, se deu através da Coordenadoria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (que faz parte da SMSPPS), e a parceria realizada entre o coordenador e um imigrante senegalês, fundador do Movimento Negro Imigrantes no Brasil. Essa parceria envolvia atividades como eventos culturais e palestras a respeito da discriminação racial e da história e cultura africanas, além do projeto realizado com empresários senegaleses, o qual a Coordenadoria apresenta como o principal resultado de seu trabalho com a questão migratória.

Neste projeto desenvolvido junto a empresários senegaleses, foram envolvidos diversos atores. Ao ser informado a respeito da chegada de uma comitiva de empresários⁶⁸ interessados em Caxias do Sul, em julho de 2016, o gabinete do Prefeito solicitou que o Entrevistado 9, Assessor Técnico da SDETE, e o Entrevistado 5, à frente da Coordenadoria Municipal de Promoção da Igualdade Racial os recebessem. A partir daí, outros atores foram envolvidos: o Entrevistado 10, presidente do Movimento Negro Imigrantes no Brasil; o Estado do Rio Grande do Sul, o Governo Federal, através da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que faz parte do MJ; e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Além disso, a comitiva de empresários também incluía a organização não-governamental senegalesa Formação e Ação para o Empreendedorismo de Migrantes Jovens (FAEJ), que trabalha com emigrantes senegaleses que retornam ao país. Por fim, foi apontada a possibilidade de envolvimento de outros atores ao longo do projeto⁶⁹.

⁶⁸ Os entrevistados 5 e 9 não souberam responder qual(is) era(m) o(s) ramo(s) de atuação dos empresários com os quais se reuniram. Segundo o Entrevistado 10, “[s]ão os empresários diversos. Lá no Senegal os empresários realmente são diversos, eles mexem com metalúrgica, mexem na agropecuária, eles têm termas, sabe, fazendas, lojas, sabe. Representante, é o trabalho dele isso.”

⁶⁹ “Para um projeto mais eficiente, a gente teria que construir com outras entidades, com outras instituições públicas e privadas. Então a gente deve chamar o Senai, que é o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; o Senac, de Aprendizagem Rural, porque tem a realidade de que a ampla maioria da população senegalesa vive na área rural do Senegal, em pequenas propriedades né, mini propriedades; o Instituto Federal do Rio Grande do Sul; a UERGS, a Universidade Estadual; a Microempa, que é uma entidade, uma associação de micro e pequenas empresas, porque eles têm uma realidade lá muito (inint) de que eles não tem lá grandes empresas, quando eles

A primeira reunião em Caxias do Sul foi coincidentemente realizada no dia anterior a uma festa senegalesa realizada em parceria entre a Associação dos Senegaleses, o Movimento Negro Imigrantes no Brasil e a Prefeitura, chamada “Teranga no Brasil”, da qual os empresários também participaram. A partir daí, o Grupo de Trabalho foi formalizado através de um protocolo de intenções elaborado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Como o número de atores sugere, o projeto nasceu com a ambição de ser amplo, tratando de questões que vão além da esfera municipal. Apesar disso, é importante analisá-lo neste trabalho porque, além de ter sido gestado em Caxias do Sul e ter entre seus idealizadores membros do poder público da cidade, os relatos a respeito do projeto dizem muito sobre a visão predominante naquele ambiente a propósito da questão da imigração local. De acordo com as perspectivas apresentadas pelos entrevistados que fizeram parte do GT (Entrevistados 5, 9 e 10), serão analisadas as ideias que serviram como base para as discussões, as propostas debatidas no âmbito do GT, e os objetivos da cooperação.

Foram identificadas algumas concepções a partir das quais as discussões sobre possíveis propostas de cooperação seriam construídas. Essas premissas são: 1) a provisoriedade da migração e o desejo de retorno ao Senegal; 2) o desconhecimento existente a respeito das reais necessidades dos imigrantes devido à escassez de informação, ao que se soma a necessidade de participação dos imigrantes na formulação do projeto; 3) baixo desenvolvimento técnico agrícola e industrial do Senegal; 4) alta necessidade de importação de bens manufaturados pelo Senegal, incluindo bens produzidos na região de Caxias do Sul.

A primeira dessas ideias, a provisoriedade da migração vinda do Senegal, diz respeito à noção de que a migração seria realizada com os objetivos de ajudar a família e poupar recursos para aplicação pelo migrante no momento de seu retorno. Compreende-se que o destino desejado pelos imigrantes é o retorno, sendo a migração temporária e com fins estritamente econômicos.

A lógica que nos foi colocada da migração do Senegal é que eles migram para buscar melhores condições de renda para fazer uma economia, uma poupança, que eles vão, além de se manterem no país para onde migraram, eles remeterem para o Senegal uma quantia mensal para ajudar a família. E parte do que eles mandam a família, na verdade, guarda e aplica pra esse migrante quando voltar ter um processo de se auto-estabelecer, ter a sua estrutura pra poder, digamos assim, estruturar a vida lá no Senegal quando retorna. (Entrevistado 9)

voltam pro Senegal eles querem se constituir com algum tipo de empreendimento, então tem toda uma experiência na área de micro e pequena empresa e empreendedorismo; talvez também o Sebrae; a questão da Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul; a ONU, que não vai fazer nada entre um país e outro sem que a gente tenha uma articulação a nível da ONU nesse processo né." (Entrevistado 9)

Observa-se aqui, novamente, como as ilusões coletivas a respeito da imigração (SAYAD, 1998 [1991]) – provisoriedade e centralidade do trabalho, contra as quais se desvelam, em uma verificação somente possível a posteriori, a durabilidade da presença de fato e a complexidade de dimensões que caracterizam o fenômeno – se materializam nas práticas e discursos do cotidiano local. A partir da noção de temporalidade da migração, passa-se a perceber a pressão por políticas públicas que pensem e busquem incluir a população migrante como uma demanda que possivelmente não atende às *reais* necessidades dos mesmos. Os entrevistados relacionam isso à escassez generalizada de dados precisos sobre as migrações na cidade, seja no âmbito do poder público, das organizações da sociedade civil ou na área acadêmica. Assim, o primeiro passo do projeto seria a realização de uma pesquisa a respeito do perfil do imigrante senegalês que se encontra no sul do Brasil. Com esse objetivo, se estabeleceu uma parceria com a UERGS, que passou a fazer parte do GT. No período em que as entrevistas foram realizadas, estava sendo discutida a metodologia de pesquisa para o cadastramento dos imigrantes para compreender seu perfil, seus interesses e *reais* necessidades.

(...) Nós não sabemos a idade média desse imigrante, não sabemos se a maioria é masculina ou feminina, não sabemos se são casados, deixaram família lá ou se a maioria é solteira, não sabemos se a maioria tem curso superior completo, não tem, se tem ensino médio, o grau de instrução, o grau de profissionalização, quer dizer, nós não temos esse processo. Então eu disse: a primeira coisa que nós temos que fazer é montar um Grupo de Trabalho para enxergar o perfil do senegalês que está aqui, para a partir daí a gente construir com eles uma proposta que atenda também os interesses deles. Porque imagina que nós fazemos um projeto, uma ação de governo baseada naquilo que nós aqui sentados imaginamos que seja o que vai atender à necessidade deles. (Entrevistado 9)

Além da participação prevista de imigrante(s) no GT – que na prática é limitada à participação do Entrevistado 10, presidente do Movimento Negro Imigrantes no Brasil, ao menos neste estágio inicial – os formuladores do projeto têm como objetivo incluir imigrantes senegaleses no processo de coleta de informações da pesquisa. De acordo com o Entrevistado 5, isso seria não apenas uma forma de incluir os imigrantes no processo de tomada de decisão em um projeto que deles trata, mas também uma maneira de os imigrantes contribuírem ativamente com o trabalho de execução do mesmo, “porque não é nada de graça”.

A intenção é que a gente possa construir com eles um projeto. Eles mesmos fariam parte da equipe, nós defendemos isso pelo menos, que eles fossem preparados pra eles próprios fazerem o próprio questionário, o preenchimento, ajudar a construir desde o início esse processo. Na verdade, eles estão hoje representados pelo Movimento Negro de Imigrantes, talvez deva ser ampliada essa representação, daí é uma questão também que tem que se construir com eles. (Entrevistado 9)

Agora nós vamos ter um cadastramento. A UERGS está terminando a avaliação das fichas, daí nós vamos fazer um cadastramento completo. Porque para nós não interessa o número, o documento, porque isso ali não é com nós, ali é com Polícia Federal (...). Quem é que vai fazer o cadastramento? Eles. Eles vão fazer. Ali vês de que região tu és, o que fazias lá, o que estás fazendo aqui, o que pretendes fazer. (...) E eles vão estar auxiliando nós nesse processo, porque não é nada de graça. Ou seja, cada um faz sua parte. (Entrevistado 5)

Uma terceira premissa para o projeto é o baixo desenvolvimento técnico na agricultura e indústria no Senegal. Quanto à questão agrícola, os Entrevistados 5 e 9 destacam os desafios a ela relacionados.

A realidade que até agora nos chegou, nos dá conta que o Senegal tem uma questão de miséria muito grande, de pobreza muito grande, localizada especialmente na área rural, né, no interior do Senegal, por uma série de fatores, que é clima, solo, a questão da limpeza, a questão das tempestades de vento, de areia. As questões florestais, a questão de escassez de água, então tem uma série de problemáticas que tu precisas trabalhar dentro do projeto, de como tu superas essas dificuldades todas, e como é que constróis com esse pessoal a partir das demandas. (Entrevistado 9)

Há 2.000 anos ele já fazia a mesma coisa. Ele plantava do mesmo jeito, tudo a mesma coisa. 500 anos depois, o que que ele prossegue fazendo, a mesma coisa. Você está entendendo? Ou seja, ele trabalha a terra, a mesma coisa de 500 anos atrás, que é a mesma de 2.000 anos. Como é que ele planta? A mesma coisa. Ele não sabe fazer o enxerto, tá muito longe, porque a mesma coisa, algo ancestral, para trabalhar o solo. (Entrevistado 5)

Você lembra que eu te falei, do sistema de agricultura, que eles seguem fazendo a mesma coisa? De 2000 anos atrás, está ultrapassado. 500 anos, 2000, está ultrapassado. A enxada, a ferramenta que ele faz, ele prossegue fazendo a mesma coisa que quando entrou. O português trouxe ele pra cá, ele fabricava aquela enxada, esquentando ferro, batendo e dobrando. Hoje em dia como é que tu faria umas enxada: com forno, entendeu, com máquinas. (Entrevistado 5)

A baixa produtividade agrícola e os riscos não planejados e contidos do setor são de fato grandes desafios para o Senegal. De acordo com dados de 2012 (ANSD, 2016), 57,2% da população do país vive na zona rural (percentual que vem diminuindo gradativamente), e a agricultura representa 16,7% do PIB. Apesar disso, e mesmo o Senegal sendo um dos países da África subsaariana que mais cresce (WB, 2017), o país permanece sendo um grande importador líquido de produtos agrícolas, dependendo de importações para aproximadamente 70% de suas necessidades de alimentação (USDA, 2017).

No entanto, esse problema é decorrente da dificuldade do setor agrícola em obter ganhos de produtividade que sejam competitivos e acompanhem o crescimento da população, e não de uma produção agrícola supostamente congelada no tempo. Existem diversos programas governamentais e/ou apoiados por instituições internacionais especializadas que visam aumentar a produtividade do setor e que têm apresentado alguns resultados positivos (SECK, 2016; FAO, 2017). Assim, a ideia manifestada pelo Entrevistado 5 de que a técnica agrícola

não teria evoluído em centenas de anos reflete uma visão distorcida de que o Senegal seria um país primário, atrasado. Essa perspectiva simplificada de uma realidade complexa é percebida também no discurso a respeito de setores da indústria.

Por exemplo, eles importam queijo, por quê? Porque não sabem fazer o queijo. Se eles souberem fazer o queijo, produção local. (Entrevistado 5)

Por exemplo, para tu teres uma ideia, o Senegal produz algodão. Mas ele vende o algodão pra China, ou para... está entrando lá no mercado também, a Turquia, ou para Europa, ele compra essa roupa como nós fizemos aqui. (...) Porque ele não sabe produzir o tecido. Ele não sabe produzir o tecido, ele não sabe cortar, ele não sabe costurar. (Entrevistado 5)

Assim, uma das propostas do GT seria a criação de programas de profissionalização, sobretudo na área rural. A opção por cursos profissionalizantes se justificaria pela sua rapidez em comparação com faculdades, bem como por seu foco em sanar o que é interpretado como um déficit de conhecimento que prejudicaria o desenvolvimento econômico local e impulsionaria a migração. A princípio, esses seriam cursos realizados no Brasil para os imigrantes senegaleses, mas com a intenção de que esses imigrantes retornem ao Senegal e atuem como propagadores desse conhecimento.

O que que nós pensamos dali, **se eles se profissionalizarem aqui, ele não tem porquê ficar aqui**. Ele está voltando para o país dele com conhecimento. Ele não precisa esperar. E outra coisa, **não precisa vir o filho dele para cá, porque com conhecimento ele ensina o outro. Então nós temos uma forma de devolver ele para o país dele com conhecimento**. Parceria com o Senai, Senac, profissionalizante. Porque uma faculdade, muitas vezes, demora muito tempo. E eles têm faculdade. (Entrevistado 5) (grifos da autora)

A gente pode fazer um projeto lá de empreendedorismo, de qualificação profissional, de gestão, de propriedade rural. (...) Bom, então que cursos que tu ofertaria aqui, e que tipo de projetos tu farias pra ser replicado a partir deles aqui lá no Senegal. **Para que não tenha necessidade de outro parente dele vir para cá para fazer um curso aqui**, se tu podes daqui a pouco criar um trabalho, um projeto, que tu pode fazer o curso e a orientação acontecer lá no próprio Senegal. Então a **nossa expectativa é que a gente consiga construir um projeto que tenha, vamos dizer assim, o tamanho necessário pra atender isso de uma forma enxuta, que não seja um negócio complicado, burocrático**, mas que sirva tanto pra eles imigrantes quanto pra nós aqui. Até pra estudantes nossos daqui, quem sabe, irem como bolsistas pra lá, e eles poderem vir pra cá, de repente, como bolsistas, e não como **migrantes aleatórios**, mas vir com uma lógica pensada de como tu processas esse intercâmbio. Essa é a nossa expectativa. (Entrevistado 9) (grifos da autora)

Aqui fica manifestado explicitamente pelos entrevistados o objetivo de, com esse projeto, estimular o retorno dos imigrantes que estão em Caxias do Sul para o Senegal e evitar a vinda de novos. Fica também evidente a preocupação em estabelecer o controle de uma migração provisória – estudantes, em oposição a “migrantes aleatórios” – e com o dispêndio mínimo de recursos, visando realizar um projeto com grandes ambições de sanar déficits

educacionais e técnicos no desenvolvimento econômico do Senegal, mas que seja enxuto e não “complicado, burocrático”.

Ligada à premissa anterior, uma outra ideia identificada como pressuposto para a elaboração das propostas no GT é a alta necessidade de importação de produtos pelo Senegal, tanto agrícolas como manufaturados. No caso destes últimos, as importações incluiriam bens que hoje são importados de outros países pelo Senegal, mas que, por serem produzidos na região de Caxias do Sul, podem representar uma alternativa comercial. É esse ponto específico que o Entrevistado 10, o imigrante senegalês que fez parte do GT, destaca ao ser questionado a respeito do projeto durante a entrevista.

Hoje, se tu fores ver na China, eles investem muito. A Ásia investe muito na África, porque eles percebem que é um mercado grande, com 700, 800 milhões de população. Por que aqui também as empresas do Brasil não vão se focar na África? Pela imigração que chegou e mostrou para eles que lá também tem como vender o seu produto. Por exemplo, a empresa que eu estava, Randon, está investindo na África do Sul, Moçambique. Mas o continente da África tem 54 países, então tem como se abrir mais que nem os europeus, asiáticos, americanos fazem. Isso é uma forma de ajudar um pouco o sistema econômico do Brasil, a ser um pouco internacional. Isso é a nossa vontade. (Entrevistado 10)

(...) o Senegal é um país que faz muita importação. (...) Só que a importação do Senegal é da Europa pro Senegal. (...) Agora, como agora os senegaleses estão no Brasil, geralmente todos os produtos que as pessoas do Senegal, os empresários, importam da Europa para o Senegal, têm aqui no Brasil. Então para (inint) a imigração no Brasil, nós que temos essa possibilidade de fazer ligações entre Senegal e Brasil, orientar os empresários para virem aqui no Brasil comprar os produtos, seria um pouco mais barato. Porque o euro é três vezes mais caro, quatro vezes mais caro que o real. Então esse é o nosso trabalho. Aí veio um grupo de empresários aqui no Sul, em Caxias do Sul, nos visitar. A gente mostrou que o Rio Grande do Sul faz desde parafuso até um caminhão, no ramo da metalúrgica. Aí no ramo da agropecuária também tem tudo que a gente precisa, equipamentos, tudo. Então eles vieram e gostaram. (Entrevistado 10)

O Entrevistado 5 também explica a ideia, sugerindo que, além da comercialização para o próprio Senegal, Dakar pode ser um ponto de entrada de produtos brasileiros para outros países da África.

Junto na conversa surgiu outra coisa, as exportações. As exportações estariam assim ó, eles tão de olho no mercado brasileiro, e no mercado caxiense. (...) Entre ele comprar em dólar e euro, que é muito mais caro, me parece que na moeda deles 1 euro dá 500, 600 e poucos, lá na moeda deles. Um dólar dá 400 e poucos. Um real, sabe quanto? 160. Muda tudo. Dakar, é o seguinte então, a entrada, o governo fez em 24 horas da exportação chegar no porto, ela chega na fronteira de outros países. Então é algo muito interessante também, que eles vieram pra ver esse mercado. (Entrevistado 5)

O governo, esse governo que entrou quer projetar o país, quer que o país evolua. Investiu no chão, tudo. (...) Tudo importado, tudo importado. Porque não produz, tu estás entendendo? O que ele produz, algodão pra exportação, que eu já te falei desse

processo. Peça de reposição, precisa de um parafuso, ele tem, mas vem da onde? Importado. (Entrevistado 5)

Ao passo que o Entrevistado 5 adota sobretudo um tom paternalista ao longo de suas falas a respeito do projeto, que vê como uma ajuda aos senegaleses para que não precisem migrar, o Entrevistado 10 expõe a ideia como uma cooperação de benefícios mútuos: ao mesmo tempo em que seria benéfico para o Senegal importar produtos mais baratos provenientes de Caxias do Sul, também é “uma forma de ajudar um pouco o sistema econômico do Brasil”, oferecendo uma oportunidade comercial importante em um mercado pouco explorado pelas empresas da região. Os imigrantes, ao invés de pessoas que migraram por não terem outras alternativas no país de origem (como capacitação profissionalizante) são apresentados pelo Entrevistado 10 como pontes que fazem ligações entre os dois países e preocupam-se com o desenvolvimento de ambos, em uma perspectiva em sintonia com a ideia de migrante transnacional (LEVITT e JAWORSKY, 2007).

Além das propostas já citadas (pesquisa e cadastramento dos imigrantes; participação ativa dos imigrantes nas atividades de cadastramento; cursos profissionalizantes para capacitar imigrantes que voltarão e atuarão como propagadores de conhecimento no Senegal; e incentivo às exportações de Caxias do Sul para o Senegal), também foi levantada a possibilidade de ampliar o papel da UERGS para além do período de cadastramento dos imigrantes.

O que vai ocorrer, tá no nosso projeto, é, com essa questão da inserção da UERGS, ter uma transversalidade, talvez de ter algum curso de extensão em língua portuguesa. Quem sabe até vamos aproveitar o potencial e fazer um projeto transversal. E também eles possam voluntariamente ministrar áreas de francês lá pra UERGS, se tiver alguém deles com a habilitação, vamos dizer assim, em pedagogia, ou idioma, da formação (...). (Entrevistado 9)

É importante ressaltar o caráter voluntário do projeto sugerido pelo Entrevistado 9, no qual imigrantes com alguma habilitação ligada ao ensino de idiomas dariam aulas gratuitas, de maneira similar à ideia a respeito do cadastramento realizado pelos próprios imigrantes porque “nada é de graça”. No entanto, considerando os já referidos desafios presentes na vida dos imigrantes em Caxias do Sul apresentados nesse trabalho – como o desejo ou necessidade de enviar dinheiro para casa e cobrir seus próprios gastos com um salário baixo, ou como a dificuldade de arcar com as passagens de ônibus para frequentar aulas gratuitas – e o reduzido envolvimento de imigrantes na elaboração do projeto, talvez seja otimista esperar uma adesão significativa a esses trabalhos não-remunerados.

Conforme exposto, o GT Brasil-Senegal formado em Caxias do Sul é um projeto compreensivo, que reúne diferentes iniciativas, e visa explorar questões distintas daquelas que

vêm sendo tratadas até então pelas organizações de/para migrantes na cidade. Os entrevistados 5 e 9 afirmam que as questões pontuais necessárias para o “processo de localização” na cidade – sobretudo quanto a mercado de trabalho, estudo e documentação – já estão sendo atendidas e encaminhadas por outros órgãos e que, por isso, não representam um problema atualmente.

O discurso a respeito do projeto é carregado de linguagem ligada ao empreendedorismo, mesmo pela natureza dos órgãos envolvidos em sua concepção: enquanto o Entrevistado 9 faz parte da SDETE, o Entrevistado 5, da Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial, explica que seu trabalho “(...) prevê a auto-sustentação da população negra brasileira, o afro-brasileiro, por uma série de medidas, dentre elas o empreendedorismo”. O Entrevistado 5 pontua que, ao invés de tratar de questões como documentação, “(...) nós vamos pensar em algo diferenciado, vamos lembrar que nós temos empreendedores, pensando, ser humano empreendedor”. Nos termos colocados pelo entrevistado, o projeto seria “empreendedor”, “diferenciado”, “inovador”, e realizado por “visionários”.

O governo lá então, tu vejas bem, porque a gente está diante de um grande projeto, por quê? Porque foge das outras ideias do mundo. Ele aprendendo aqui a profissão, o governo, quando ele chega lá, está disposto, que é um governo visionário. Aliás, o nosso grupo de trabalho, o Grupo Brasil-Senegal, que agora está sendo institucionalizado pelo Estado, também nós temos o apelido de visionários. (Entrevistado 5)

O projeto também é amplo em sua esfera, pois, apesar de ter surgido em Caxias do Sul, o GT foi institucionalizado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, e atualmente, de acordo com informações do Entrevistado 5, se encontra sob a alçada da SEPPIR (órgão federal). Essa opção vai ao encontro da posição tomada pela administração municipal em geral em relação à questão da imigração em suas diversas faces, isto é, de que a temática migratória transcende o Município e que portanto é de responsabilidade de outras esferas, sobretudo a federal.

Então tu vê que vai criando, tem uma coisa muito maior do que simplesmente olhar o migrante na cidade, na rua, como um ambulante, um comerciante ambulante ali. É muito mais do que olhar isso pontualmente: ah, vou tratar ver se dar pra regularizar ou não, vou fazer um projeto, uma espécie de camelô de estrangeiros e tal. Não é isso, eu acho que a questão, a solução pra isso é muito mais ampla do que uma simples ação de um Município ali. Então enxergando isso a gente está propondo o que, eu propus no grupo que a gente construiu uma espécie de um projeto Rondon (...). Eu acho que a gente poderia construir algo semelhante, em conjunto com o governo do Senegal, para o Senegal. (Entrevistado 9)

Principalmente, o que transparece em diversas falas, de maneira mais ou menos explícita, é que o objetivo final do projeto seria reduzir a imigração, tanto estimulando o retorno

dos senegaleses que já estão em Caxias como dissuadindo possíveis novos imigrantes. A imigração é vista como um problema, um sintoma do baixo desenvolvimento, que poderia ser impedida se criadas oportunidades no país de origem. Assim, se presume que o ideal do ser humano é o sedentarismo, tratando a migração como uma anomalia indesejável. A presença dos imigrantes na cidade também é tratada como um problema, visto que o desejo de “estancar” a vinda dos imigrantes é abertamente manifestado.

Porque isso é uma ideia inovadora. Deu certo com um país africano, **tu estancas essa ida deles pra cá, e ao mesmo tempo permites que as pessoas não precisem sair do seu país.** (...) E isso casualmente linca também com algo como eu te falei, meio espiritual, trata-se do Brasil ir lá devolver parte do que tirou de lá, né. Olha, profissionalização, conhecimento, desenvolvimento, auto-sustentação, sem ter que sair de lá. (Entrevistado 5) (grifo da autora)

Agora, a nossa expectativa enquanto Secretaria é poder contribuir, em primeiro lugar, para a gente encontrar **um projeto que dê conta de não só acolhê-los aqui, mas também preparar esse retorno, e também fazer um projeto mais amplo que reduza o fluxo migratório, que eles não precisem migrar para o Brasil para encontrar caminhos para se estabelecerem no Senegal.** Daqui a pouco a gente pode fazer um projeto lá de empreendedorismo, de qualificação profissional, de gestão, de propriedade rural. (Entrevistado 9) (grifo da autora)

No entanto, a noção de que ao levar desenvolvimento ao país de origem a imigração (considerada intrinsecamente indesejada) seria reduzida não é “visionária” ou “inovadora”. Como demonstra Bakewell (2007), as agências nacionais e internacionais que trabalham com desenvolvimento na África, em sua maioria, dedicam-se à um modelo sedentário de desenvolvimento, segundo o qual a migração é um indicativo de fracasso, sendo impedi-la um fim implícito das políticas (talvez aqui possa existir uma “inovação”, considerando o caráter explícito das declarações, ao menos informais, a respeito desse objetivo do GT).

Ainda de acordo com o autor, políticas de desenvolvimento rural na África no final do século passado tinham como um dos objetivos conter a migração interna para os grandes centros urbanos de um mesmo país, ao que podemos traçar um paralelo com a questão da contenção da migração internacional estimulando o desenvolvimento nos locais de origem. Alinhadas com noções estáticas de cultura e com o viés sedentário, as organizações que definem tais estratégias enxergam desenvolvimento como a possibilidade de obter qualidade de vida para permanecer em seu local de origem. No entanto, para os grupos de enfoque dessas políticas, “(...) essas atividades de desenvolvimento podem estar tentando manter um modo de vida o qual eles adorariam ter a chance de abandonar⁷⁰” (BAKEWELL, 2017, p. 29).

⁷⁰ Tradução livre da autora. Trecho original“(...) these development activities may be trying to maintain a way of life which they would love the chance to abandon” (BAKEWELL, 2017, p. 29).

Bakewell (2017) considera que a medida de desenvolvimento em termos de Estado-nação, e não da população do mesmo, constitui uma forma de nacionalismo metodológico. A pessoa que migra, aumenta seu salário e tem acesso a melhores serviços básicos não é considerada nesse cálculo. Outros traços apontado pelo autor a respeito do discurso convencional que associa migração e desenvolvimento, e que também foram observados em alguns discursos a respeito do GT Brasil-Senegal, foram o paternalismo (tratamento dos migrantes como vítimas e não agentes com poder de decisão) e as conotações moralistas de que um imigrante teria responsabilidades de apoiar o desenvolvimento não apenas de sua família, mas de sua comunidade e do próprio Estado-nação (Ibid). Quanto ao paternalismo, há um suporte à ideia de que a migração acontece por falta de opções, e não como ela mesma uma opção válida e legítima.

Já no que diz respeito às conotações de superioridade moral a respeito da responsabilidade dos imigrantes com seus países de origem, o autor critica certos aspectos do uso do conceito de “fuga de cérebros”⁷¹ e das discussões a respeito de remessas e diásporas. No caso do GT Brasil-Senegal, podemos percebê-las na concepção de que os migrantes devem participar ativamente – e voluntariamente – das atividades propostas pelo GT no Brasil, bem como que teriam interesse, ou mesmo responsabilidade, em voltar para o Senegal para atuar como propagadores de conhecimento, ministrando cursos profissionalizantes. Se de fato existem muitos migrantes que mantêm laços transnacionais, possuem esse senso de responsabilidade com a comunidade de seu local de origem e desejam realmente voltar, também existem outras pessoas com interesses distintos. Considerar os imigrantes, mesmo que sejam conterrâneos, como um grupo homogêneo, com trajetórias e desejos idênticos é um erro, assim como o é incumbir a eles essa responsabilidade em relação ao desenvolvimento de seu país de origem – o que, como também notado por Bakewell (2007), não faríamos no caso de uma migração entre países do Norte.

⁷¹ O termo “fuga de cérebros” (“brain drain”) é amplamente utilizado pela literatura de migrações para designar a emigração de profissionais altamente qualificados, o que traria consequências negativas para seus países de origem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou contribuir para os estudos a respeito dos processos de inclusão dos imigrantes nas políticas públicas locais, particularmente em cidades que constituem novos destinos imigratórios (WINDERS, 2014), por meio da análise do caso de Caxias do Sul. Em um primeiro momento, buscou-se compreender onde se situam as novas imigrações em um contexto mais amplo – da mobilidade humana internacional, das políticas imigratórias brasileiras e do próprio ideário da cidade. Examinando no âmbito teórico as relações entre xenofobia e racismo, apreendeu-se que as duas formas de discriminação caminham juntas no sentido da marginalização daqueles tidos como “indesejáveis” dentro do ideário do Estado-nação culturalmente homogêneo. Por entender a migração como um espaço de disputa política, concluiu-se que a xenofobia de governo, embora mais sutil, pode ser tão ou mais prejudicial à efetivação dos direitos dos imigrantes quanto a xenofobia contestatária (VALLUY, 2008). Ainda, através do trabalho de Sayad (1998 [1991]), apontou-se para ilusões que permeiam o imaginário coletivo a respeito da migração: a provisoriedade, a completa subordinação da presença do imigrante ao trabalho e a neutralidade política.

Verificou-se, através de breve análise histórica, que as políticas imigratórias brasileiras tradicionalmente seguiram uma lógica securitária e restritiva, mantida pelo Estatuto do Estrangeiro, que privou os imigrantes de mecanismos de regularização e de efetivação de direitos e, não menos importante, de possibilidades de participação política. Mesmo em épocas de incentivo estatal à imigração, observou-se que havia uma seleção de “imigrantes ideais”, incluindo restrições profissionais, morais, etárias e de saúde, mas sobretudo de nacionalidade, muitas vezes incluindo um componente racial explícito. Com o fim da escravidão, as políticas imigratórias desempenharam um papel crucial na política de branqueamento e marginalização da população negra, que deixou marcas profundas na sociedade brasileira até os dias atuais. Dentro das políticas de incentivo à imigração italiana, situou-se a formação do Município de Caxias do Sul, para o qual a formação de uma identidade ítalo-brasileira e do mito do imigrante pioneiro – que, trabalhador árduo e moral, passou de colono à industrial progressista – foram e permanecem profundamente relevantes.

Após a apresentação de algumas características dos novos fluxos em Caxias do Sul, verificou-se que o desconhecimento mútuo entre sociedade de destino e imigrantes resulta em decepção por parte destes. Parcela dessa decepção pode ser atribuída ao que é percebido como um país racista, no qual boatos discriminatórios desempenham um papel duplo: eximir o poder

público de responsabilidades em relação aos imigrantes e utilizar os imigrantes como bode expiatório, justificando por meio de sua presença falhas já existentes anteriormente nos serviços públicos.

Analisa-se, através do discurso de entrevistados, como as novas imigrações são compreendidas dentro do ideário da cidade, culturalmente formado pelo histórico das imigrações italianas. Nesse sentido, foram observadas três linhas discursivas. A primeira é a predominância do racismo, quando compreende-se que a discriminação contra os imigrantes ocorre sobretudo por sua cor da pele. A segunda diz respeito à função do trabalho como fonte de valorização e como contrapeso à questão racial. Aqui, torna-se evidente tanto a importância atribuída ao trabalho por parte da cultura caxiense, importância essa fortalecida pelo mito do imigrante pioneiro, como o papel da ilusão, observada por Sayad (1998 [1991]), de que o imigrante vive para o trabalho e este é justificador e legitimador de sua presença. Por fim, a terceira linha observada foi a influência, positiva e negativa, da tradição imigratória e a cultura italiana na recepção aos novos imigrantes. Positivamente, porque, ao Caxias do Sul ser considerada uma “cidade de imigrantes”, estaria mais aberta a receber os novos fluxos. Negativamente, devido ao que é apresentado como uma cultura italiana particularmente racista, e, conseqüentemente, discriminatória em relação aos imigrantes negros.

Em seguida, foram verificados avanços e desafios no acesso dos imigrantes às políticas públicas no Município de Caxias do Sul. Através dessa análise, foi possível compreender não apenas questões referentes a políticas elaboradas localmente, como também a materialização da política migratória brasileira no cotidiano de uma cidade média, com todas as implicações práticas por ela gerada. Na questão da documentação, observou-se a principal melhoria ao longo do período estudado: se no início a lentidão do processo e os mecanismos de agendamento geravam filas que duravam dias e os funcionários estavam despreparados para lidar com as solicitações, atualmente a cidade é referência na agilidade e qualidade do atendimento.

Já a demanda por casas de acolhida foi largamente atendida por alternativas da sociedade civil e de redes sociais dos imigrantes, existindo divergências a respeito da necessidade e viabilidade de criar uma casa de passagem especificamente direcionada aos imigrantes. Ainda, a designação do órgão municipal de assistência social para ser o principal ponto de referência na política do Executivo para os imigrantes demonstra uma percepção limitada a respeito dessa população, cuja presença exige a atenção de diferentes setores do setor público. A esse respeito, é notado um descompasso entre as posições dos gestores (da FAS e do poder Executivo) e dos funcionários que atuam diretamente no atendimento aos imigrantes.

Enquanto estes notam os prejuízos da ausência de uma preparação institucional adequada e de um espaço de coordenação intersetorial, aqueles evitam a construção de uma política efetiva para a questão da imigração.

No referente ao SUS, mesmo que gratuito e de acesso universal, existem grandes desafios materiais ao acesso: idioma, desconfiança, exigência indevida de documentos específicos, desconhecimento do fluxo do sistema, falta de rede de apoio, questões de saúde mental e discriminação. Além de episódios no dia a dia do atendimento, a xenofobia foi particularmente percebida no período em que um temor infundado a respeito da propagação da epidemia do vírus Ebola era estimulado pela mídia. Esse episódio evidenciou visões conflitantes a respeito do que significa inclusão e equidade, bem como exemplificou as relações entre perspectivas securitárias, migração e saúde.

Por fim, na área da educação, foram observados desafios de diferentes níveis de complexidade, sobretudo no tocante à educação e qualificação profissional de imigrantes adultos. Os altos custos, a burocracia e a ausência de universidades públicas que possam efetuar o processo tornam a revalidação de diplomas extremamente difícil, algo que poucos conseguem realizar. Mesmo cursos de idiomas gratuitos, que são políticas simples, de baixo custo relativo e fundamentais para a inclusão dos imigrantes, não foram implementados pelo poder público.

De maneira geral, notou-se desconhecimento em grande parte dos serviços públicos em relação às dinâmicas da mobilidade humana e aos direitos dos imigrantes. Esse desconhecimento e os empecilhos que dele resultavam têm gradualmente diminuído devido à ampla atuação da sociedade civil, bem como à medida em que os próprios funcionários dos serviços ganhavam experiência com a questão. É importante destacar que, entre as principais dificuldades apuradas durante o trabalho de campo, a maior parte é relativa a obstáculos materiais, e não legais, aos serviços.

A partir da aplicação prática do que se entende como inclusão e igualdade na esfera dos serviços públicos, observa-se forte embate entre percepções e visões conflitantes quanto à necessidade de políticas diferenciadas para imigrantes. A noção de que uma política para migrantes feriria o princípio da igualdade opõe-se à ideia de que seria imperativo atender para as especificidades desta população. Em um contexto de alta discricionariedade administrativa, tais divergências engendram, para além do conflito a respeito de uma política compreensiva e transversal, uma série de pequenas disputas cotidianas nos mais diversos âmbitos que envolvem o fenômeno migratório, incluindo nos diferentes serviços públicos e suas lógicas. Com base no debate levantado, conclui-se que a responsabilidade do poder público em garantir que sejam

oferecidas igualdades de acesso pode implicar, no caso de grupos com vulnerabilidades específicas, na necessidade de adequação dos serviços para responder a essas distintas realidades.

Foi possível verificar que, ultrapassados os momentos que exigiam medidas emergenciais, os desafios tornaram-se mais complexos – nas palavras da Entrevistada 1, “o fluxo diminuiu e a demanda aumentou”. Por fim, percebeu-se a perversidade da xenofobia de governo em momentos nos quais, por exemplo, foi negada aos imigrantes a estadia em casas de passagem sob alegações “técnicas” de que, por não possuírem documentação de permanência, seria “ilegal” os abrigar. O tecnicismo de uma fundamentação aparentemente jurídica, mesmo que equivocada, esconde uma decisão fundamentalmente política, ligada ao debate supracitado do que significa incluir.

Conseqüentemente, as dificuldades geradas pela “não-política” deliberada ainda são sentidas e largamente atendidas pela sociedade civil, cujo trabalho frequentemente significa informar e conscientizar funcionários públicos, empresas e os próprios imigrantes de seus direitos garantidos por lei. No referente à sociedade civil brasileira, destaca-se a atuação das Irmãs Scalabrinianas em Caxias do Sul, sobretudo através do CAM. A visibilidade trazida pelo atendimento aos novos fluxos migratórios tornou o CAM uma referência regional e um dos principais atores na cobrança pela elaboração de políticas públicas para imigrantes.

As associações de imigrantes também são atores fundamentais nesse processo, sobretudo se considerarmos seu papel crucial de vocalizar demandas em um contexto legislativo que impede a participação política. Cotidianamente, essas associações atuam como intermédio entre serviços e imigrantes que possuem dificuldades em os acessar. Os imigrantes são considerados solidários e unidos, e existem fortes redes sociais de apoio constituídas entre eles. No entanto, é importante destacar a heterogeneidade dessa população, pois, apesar de se apoiarem reciprocamente e possuírem demandas em comum, podem existir divergências quanto, por exemplo, aos meios de atuação política. Ademais, torna-se evidente a função que relações de parceria entre duplas de associações de imigrantes e organizações locais desempenham para o reforço mútuo da importância de suas atuações.

Nota-se que, apesar da incipiência característica das redes sociais de imigrantes que perpassam um novo destino, a sociedade civil de Caxias do Sul é consideravelmente articulada. Além dos fluxos atuais ocorrerem em um contexto de maior atenção à questão imigratória a nível nacional, outros fatores podem ter influenciado a rapidez e a efetividade de sua organização. São eles: a tradição das diásporas senegalesa e haitiana, que já possuíam

experiências de associações de imigrantes em outros locais de destino; a extensa experiência das Irmãs Scalabrinianas na área da mobilidade humana; e a existência prévia do CAM, embora antes com menos visibilidade e atendendo sobretudo migrantes internos.

Contudo, a emergência e articulação entre grupos da sociedade civil ligados à questão da migração, incluindo as associações, foram marcadas pelo personalismo. Essa característica não é exclusividade desse setor, estando fortemente presente também na esfera governamental. Líderes assumem a centralidade da organização ou órgão que dirigem, contribuindo para a geração – e por vezes em consequência – de estruturas institucionais opacas. Dessa maneira, relações pessoais ocupam um lugar de destaque e alterações na liderança podem engendrar transformações profundas nas instituições – como ocorreu com uma associação de haitianos, extinta pela mudança de seus líderes, e com a CDHCS.

A CDHCS da Câmara de Vereadores funcionou como um espaço de suporte institucional para questões relativas a políticas públicas de imigração durante os anos de 2013 e 2014, devido à importante atuação da vereadora que a presidia na época. Contudo, após a saída dessa vereadora da presidência, a imigração deixou de ser um tema relevante para a Comissão. A ausência de continuidade resulta em perda do que poderia ter permanecido como um local privilegiado para debates e articulação política na área.

Já a cooperação entre sociedade civil e o Executivo municipal, assim como a atuação deste de maneira geral, foram pontuais e limitadas a momentos percebidos como “crises”. Estes foram: as filas em frente à PF, formadas por imigrantes à espera de atendimento para documentação; a ocupação por imigrantes da maior parte das vagas da Casa de Passagem São Miguel; a chegada de dezenas de ganeses em poucos dias na cidade; e a presença de vendedores ambulantes imigrantes. A lógica governamental de resposta a crises se assemelha ao que ocorre na política migratória nacional, e também segue a ilusão da provisoriedade, não apenas do migrante como da migração: os fluxos, seus resultados e consequências são considerados eventos atípicos, para os quais se desenvolvem apenas políticas reativas.

Se a “não-política” do governo municipal incluía momentos pontuais de movimentação no sentido de prover serviços de assistência social, sobretudo doações de roupas e alimentos, no referente à questão dos vendedores ambulantes houve repressão e violência contra os imigrantes. O uso do trabalho como fonte de valoração fez com que parte significativa da opinião pública se posicionasse contra essas ações. Contudo, a visão securitária prevaleceu, e a criminalização dos imigrantes através da repressão policial e da construção do discurso de “ilegalidade” representa uma manifestação da xenofobia de governo. Por meio desta,

simplifica-se uma questão que é complexa, silenciando politicamente aqueles que são categorizados como criminosos, ilegais.

Frente às duas principais demandas que exigiam uma atuação intersetorial do poder Executivo – a formação de um Comitê ou Conselho Municipal e a criação de um Centro de Referência – que não foram atendidas, a gestão municipal empregou variações de três justificativas. Estas, vocalizadas principalmente pela Prefeitura, também foram adotadas por alguns dos funcionários entrevistados para referirem-se às questões específicas dos serviços em que trabalham. Duas delas já foram expostas nesta conclusão: a de que as demandas relativas aos imigrantes já seriam atendidas pela FAS, sem a necessidade do envolvimento de outros setores; e a de que política para os imigrantes implicaria em prejuízo ao princípio da igualdade.

Uma terceira justificativa, não menos relevante, é a disputa entre esferas: para a Prefeitura, a questão da migração seria de responsabilidade federal. Aqui, observou-se as dificuldades de articulação entre esferas (municipal, estadual e federal), agravada na questão migratória. Considerando a complexidade do fenômeno, defende-se que a responsabilidade deve ser compartilhada entre todas as esferas de governo, e que a ausência de uma política que gerencie essa coordenação é profundamente sentida. Ainda, sendo na cidade onde o cotidiano da vida dos imigrantes se materializa e ocorre o acesso a serviços, considera-se que ela pode representar local privilegiado para a elaboração de políticas de inclusão.

Por fim, observou-se uma atuação mais recente na questão das imigrações por parte da Coordenadoria de Políticas Raciais na questão da imigração. O principal projeto nesse sentido, o Grupo de Trabalho Brasil-Senegal, foi formado com a SDETE e outros atores após a visita de uma comitiva de empresários senegaleses a Caxias do Sul. Neste projeto que se pretende inovador, são explicitados objetivos como a facilitação do retorno dos imigrantes, a prevenção da vinda de novos fluxos e o controle da migração. Este visa fazer com que a imigração ocorra de forma coordenada e provisória, ao invés de “migrantes aleatórios” (Entrevistado 9) que traçam suas próprias rotas.

Por meio dos discursos em torno do projeto, são evidenciadas premissas condizentes com as ilusões apontadas por Sayad (1998 [1991]): de que o estado do migrante é provisório – e seu retorno é desejado pelo próprio migrante e pela sociedade de acolhida, e necessitado pela sociedade de origem – e de que sua condição está fundamentalmente atrelada ao trabalho – assim, se existisse trabalho na sociedade de origem, não haveria necessidade de migrar. Entre suas propostas, estão incluídas a realização de pesquisas sobre os imigrantes, a criação de cursos profissionalizantes no Senegal e o estabelecimento de parcerias comerciais entre os países.

Através de uma análise crítica, é possível observar que essa iniciativa se assemelha ao modelo de projetos de desenvolvimento que visam *manter* os imigrantes *em seu lugar*⁷² observado por Bakewell (2007). Este modelo possui características paternalistas e moralistas, tratando a migração como uma anomalia indesejável e um sintoma do baixo desenvolvimento (BAKEWELL, 2007). Ainda, constata-se que em diversas falas observadas por este trabalho, provenientes de representantes e funcionários do governo ou mesmo da sociedade civil, há uma tendência em caracterizar os imigrantes – ou os imigrantes de determinada nacionalidade – como um grupo homogêneo. Contudo, ao adotar esse tipo de percepção corre-se o risco de ignorar importantes diferenças dentre essa população, bem como subestimar a agência e a trajetória particulares de cada indivíduo que a compõe.

Ao analisar a discussão em torno da necessidade de políticas públicas específicas para a inclusão de imigrantes na esfera local, portanto, este trabalho não pretende afirmar que os imigrantes seguirão os mesmos caminhos, terão os mesmos objetivos ou enfrentarão os mesmos obstáculos. Porém, conclui-se que uma concepção a respeito do que significa incluir deve passar por um reconhecimento das dificuldades, se existirem, enfrentadas por membros de um grupo populacional no referente ao acesso a serviços básicos. Esse reconhecimento demanda atenção do poder público não apenas em momentos percebidos como “crises”, como também de maneira constante, no sentido de prevenir exclusões e garantir a efetivação de direitos de todos os habitantes – imigrantes ou brasileiros, permanentes ou temporários – da cidade. A compreensão da migração como uma questão fundamentalmente política permitiu, a partir das interações entre atores na prática cotidiana das políticas locais, desvelar os mitos e ilusões que a permeiam e analisar as complexidades e contradições que a caracterizam.

⁷² Título do artigo (tradução livre da autora): “Mantendo-os em seu lugar: a relação ambivalente entre desenvolvimento e migração na África”. Título original do artigo: “Keeping them in their place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. *The Limitations of Mainstream International Relations Theories for Understanding the Politics of Forced Migration*. Palestra no Centre for International Studies, Universidade de Oxford, Oxford, 27 de outubro de 2008.
- ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- AMADO, João; COSTA, António Pedro; CRUSOÉ, Nilma. A Técnica da Análise de Conteúdo. In: AMADO, João (Coord.). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013. p. 301-349.
- ANSD. Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie. Senegal: Agriculture Sheet. *Sénégal – le portail de donnés*, 2016. Disponível em: <<http://senegal.opendataforafrica.org/ayvwyw/senegal-agriculture-sheet>>. Acesso em: 15 junho 2017.
- ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 [1951].
- BAKEWELL, Oliver. *Keeping Them in Their Place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa*. International Migration Institute (IMI) Working Papers, University of Oxford, n. 8, 2007.
- BARNETT, Laura. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, V. 14, N. 2/3, p. 238-262, 2002.
- BOSNIAK, Linda. Citizenship Denationalized (The State of Citizenship Symposium). *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 7, n. 2, 2000.
- _____. *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*. 2 ed. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. *Decreto Nº 6.975, de 7 de outubro de 2009*. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- _____. Despacho – Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional da Justiça. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, Seção I, n. 216, p. 48, 12 de novembro de 2015.
- _____. *Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.096-2005?OpenDocument>. Acesso em: 25 junho 2017.
- _____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, Seção I, p. 1, 25 de maio de 2017.
- _____. *Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 15822, 23 de julho de 1997. Seção 1.
- BRASIL. Senado Federal. *Estatuto do Estrangeiro: Regulamentação e Legislação Correlata*. 2ª Ed. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 de junho 2017.

- BRENNER, Neil. The Urban Question and the Scale Question: Some Conceptual Clarifications. In: SCHILLER, Nina Glick; ÇAĞLAR, Ayse (Eds.). *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Ithaca & London: Cornell University Press, 2011. p. 24-41.
- CAIXA. Caixa Econômica Federal. *Bolsa Família*. s/d. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 25 de junho 2017.
- CASTLES, Stephen; DAVIDSON, Alastair. *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge, 2000.
- CAXIAS DO SUL. Câmara Municipal de Caxias do Sul. “*Imigrantes versus Mundo do Trabalho*” é a temática dos debates desta sexta-feira, na Câmara Municipal de Caxias do Sul. 20 de novembro de 2014a. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/8982>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Comissão de Direitos Humanos acompanha o funcionamento de casas de passagem*. 20 de maio de 2014e. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/7757>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Comissão de Direitos Humanos buscará melhorar a situação trabalhista de negros e imigrantes haitianos e senegaleses*. 16 de maio de 2014f. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/7747>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Comissão de Direitos Humanos pede casa de passagem específica para imigrantes*. 07 de outubro de 2013a. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/6343>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Comissão de Direitos começa a arrecadar alimentos para senegaleses*. 22 de julho de 2013b. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/5784>>.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Denise participa de palestra sobre Imigração e Direitos Humanos*. 29 de setembro de 2015a. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/10768>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Denise Pessoa debate sobre Migrações com alunos do Colégio Estadual Henrique Emílio Meyer*. 18 de setembro de 2014b. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/8635>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Vereador Mauro Pereira faz Indicação sugerindo cartilhas para imigrantes*. 19 de março de 2014g. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/7300>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Câmara Municipal de Caxias do Sul. *Vereadora Denise Pessoa participou do 1º Fórum das Imigrações, em Criciúma*. 30 de julho de 2014c. Disponível em: <<http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/8309>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Prefeitura de Caxias do Sul. *Prefeitura esclarece legislação aos imigrantes senegaleses*. 05 de novembro de 2015b. Disponível em: <https://www.caxias.rs.gov.br/comunicacao/noticias_ler.php?codigo=36326>. Acesso em: 20 de julho de 2017.

- _____. Prefeitura de Caxias do Sul. *Prefeitura promove mutirão no Cadastro Único para estrangeiros*. Assessoria de Comunicação, Fundação de Assistência Social, 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.caxias.rs.gov.br/comunicacao/noticias_1er.php?codigo=37666>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- _____. Prefeitura de Caxias do Sul. *Presidente da FAS participa de reunião para qualificar atendimento aos migrantes ganeses*. 16 de julho de 2014d. Disponível em: <https://www.caxias.rs.gov.br/comunicacao/noticias_1er.php?codigo=29110>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- CERNADAS, Pablo Ceriani. A Linguagem como Instrumento de Política Migratória. *Sur* 23, v. 13, n. 23, p. 97-112, 2016.
- CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (Eds.). *Power, Postcolonialism and International Relations: Reading race, gender and class*. London/New York: Taylor and Francis, 2004.
- CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. *Instrumental 1 – Registro do Processo da Conferência de Assistência Social de 2015*. XI Conferência Municipal de Assistência Social, Caxias do Sul, 3-4 de agosto de 2015.
- _____. *Instrumental 2 - Registro e Sistematização das Conferências Municipais de Assistência Social 2013*. X Conferência Municipal de Assistência Social, Caxias do Sul, 31 de julho de 2013.
- CNIG. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, Seção I, n. 10, p. 59, 13 de janeiro de 2012.
- CONARE. Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 23, 30 de setembro de 2016*.
- COSMÓPOLIS. *Migrantes em São Paulo: Diagnóstico do Atendimento à População Imigrante no Município e Perfil dos Imigrantes Usuários de Serviços Públicos*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo (IRI/USP), 2017. [no prelo]
- COSTA, Emilia V. da. The Myth of Racial Democracy: a Legacy of the Empire. In: _____. *The Brazilian Empire: Myths and Histories*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1985. p. 234-246.
- DE HAAS, Hein; FOKKEMA, Tineke; FIHRI, Mohamed F. Return Migration as Failure or Success? The Determinants of Return Migration Intentions Among Moroccan Migrants in Europe. *Journal of international migration and integration*, v. 16, n. 2, p. 415-429, 2015.
- DE WENDEN, Catherine W. La géographie des migrations contemporaines. Regards croisés sur l'économie, v. 2, n. 8, p. 49-57, 2010.
- _____. Les migrants partent aussi vers le Sud. *Alternatives Internationales*, Hors-série, n.7, dezembro de 2009.
- DIAS, Sonia; GONÇALVES, Aldina. Migração e Saúde. *Revista Migrações – Número Temático Imigração e Saúde*, Setembro 2007, n. 1, Lisboa, p. 15-26.
- DOTY, Roxanne L. The Bound of “Race” In International Relations. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 22, n. 3, p. 443-461, 1999.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2000 [1994].
- FASSIN, Didier. Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, v. 20, n. 3, p. 362–387, 2005.

- FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa V. de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-161, janeiro/abril de 2017.
- FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. *SUS de A a Z: Equidade*. s/d. Disponível em: <<http://pensesus.fiocruz.br/equidade>>. Acesso em: 25 de junho de 2017.
- FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2010 [1997].
- FUKUYAMA, Francis. O fim da História e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- G1. 'Vieram trazer mais pobreza' diz vereador sobre imigrantes no RS. G1 RS, 20 de março de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/03/vieram-trazer-mais-pobreza-diz-vereador-sobre-imigrantes-no-rs.html>>. Acesso em: 21 mar. 2015. Acesso em: 15 de abril de 2017.
- _____. *Fiscalização contra comércio ilegal em Caxias do Sul gera polêmica e preocupação a imigrantes*. 04 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/fiscalizacao-contra-comercio-ilegal-em-caxias-do-sul-gera-polemica-e-preocupacao-a-imigrantes.ghtml>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- GAÚCHA. *Número de senegaleses em Caxias do Sul cai pela metade em um ano*. 8 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/numero-de-senegaleses-em-caxias-do-sul-cai-pela-metade-em-um-ano-188103.html>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- HOPENHAYN, Martín; BELLO, Alvaro. *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL, 2001.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios - Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. *IBGE Cidades: Caxias do Sul*. 2017a. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/3LU>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- _____. *IBGE Estados: Rio Grande do Sul*. 2017b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- _____. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013*. Contas Nacionais, número 49, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95014.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- IOM. International Organization for Migration. *Glossary on Migration*. 2ª ed. Geneva: IOM, 2011.
- _____. *World Migration Report 2015 – Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*. International Organization for Migration: Geneva, 2015.
- IPPDH e OIM. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul e Organização Internacional para as Migrações. *Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo: Derechos sociales y políticas públicas*. 01 de janeiro 2017. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/direitos-sociais-e-politicas-publicas-para-migrantes-regionais-na-cidade-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.
- JUBILUT, Liliana L. (Coord.). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Série Pensando o Direito n. 57, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) - Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2017.

- JUSBRASIL. *DPU garante no CNIg autorização para 972 imigrantes permanecerem no Brasil*. 13 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/431789083/dpu-garante-no-cnig-autorizacao-para-972-imigrantes-permanecerem-no-brasil>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- KANAAN, Beatriz Rodrigues. A etnização em produção: reflexões antropológicas sobre trabalhadores-migrantes na Região de Colonização Italiana no Nordeste gaúcho. *Métis: história & cultura*, v. 11, n. 22, p. 117-139, julho/dezembro de 2012.
- KING, Russel. Theories and Typologies of Migration: an Overview and a Primer. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, n. 3, Malmo Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), 2012.
- LEECH, Beth L. Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *PS: Political Science and Politics*. v. 35, n. 4, p. 665-668, dezembro de 2002.
- LEVITT, Peggy; JAWORSKY, B. Nadya. Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends. *The Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 129-56, 2007.
- LIMA, Maria Batista. Identidade Étnico/Racial no Brasil: uma Reflexão Teórico-Metodológica. *Revista Fórum Identidades*, ano 2, v. 3, p. 33-46, janeiro/junho 2008.
- LU, Yao. Test of the 'health migrant hypothesis': A longitudinal analysis of health selectivity of internal migration in Indonesia. *Social Science & Medicine*, n. 67, p. 1331-1339, julho de 2008.
- MAGALHÃES, Célia M. A Análise Crítica do Discurso Enquanto Teoria e Método de Estudo. In: _____ (Org). *Reflexões sobre a Análise Crítica do Discurso*. Belo Horizonte: Faculdade de Letras (UFMG), 2001. p. 15-30.
- MAGRIN, Nathália. *Haitiano revela percalços para adaptação no Brasil*. Novos Imigrantes em Caxias, 24 nov. 2014. Disponível em: <<http://novosimigrantesemcaxias.com/2014/11/24/haitiano-revela-percalcos-para-adaptacao-no-brasil/>> Acesso em: 3 abr. 2015.
- MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. *Quem pode se cadastrar*. 02 de julho de 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/quem-pode-se-cadastrar>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- MENIN, Assis F. Novos imigrantes em Caxias do Sul (RS): identidade e história oral. *Ponto e Vírgula*, n. 20, p. 42-65, 2016/2.
- MINVIELLE, Régis. Camelots sénégalais à Buenos Aires: une négociation cosmopolite du trottoir. *Revue européenne des migrations internationales*, v. 32, n. 2, p. 121-144, 2016.
- MITCHELL, Matthew I. *The Perils of Population Movements in International Relations*: new directions for rethinking the migration-conflict nexus. Apresentação de seminário no Canadian Political Science Association Annual Meeting, Edmonton, 12-15 de junho de 2012.
- MJ. Ministério da Justiça. *MJC esclarece principais dúvidas sobre refúgio, asilo político e visto humanitário*. 07 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mjc-esclarece-principais-duvidas-sobre-refugio-asilo-politico-e-visto-humanitario>>. Acesso em: 15 de junho de 2017.
- MOIMAZ, Suzely A. S. et al. Satisfação e percepção do usuário do SUS sobre o serviço público de saúde. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1419-1440, dezembro de 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312010000400019>>. Acesso em: 15 de junho de 2017.
- MOREIRA, Julia B. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, Brasília, ano XXII, n. 43, p. 85-98, julho/dezembro de 2014.

- MOULIN, Carolina. *Entre liberdade e proteção: refugiados, soberanos e a lógica da gratidão*. In: 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambú – Minas Gerais, 29 de outubro de 2009.
- _____. Mobilizing Against Statelessness: The Case of Brazilian Emigrant Communities. In: HOWARD-HASSMANN, Rhoda E.; WALTON-ROBERTS, Margaret. *The Human Right to Citizenship: A Slippery Concept*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 28 de maio de 2015.
- MPF. Ministério Público Federal. *MPF em Caxias do Sul (RS) acompanhará cadastramento local de imigrantes no próximo dia 18 de fevereiro*. Assessoria de Comunicação Social, Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, 28 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/mpf-em-caxias-do-sul-rs-acompanhara-castramento-local-de-imigrantes-no-proximo-dia-18-de-fevereiro>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.
- NETO, Ramiro J. dos Santos. *Os imigrantes senegaleses na cidade de São Paulo: direitos humanos, discriminação e legislação migratória pertinente*. 2017. 177p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- OMS. Organização Mundial da Saúde. *Constituição da Organização Mundial da Saúde*. 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organizacao-Mundial-da-Saude/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.
- PACHECHO, Kátia M. De B.; ALVES, Vera Lucia R. A história da deficiência, da marginalização à inclusão social: uma mudança de paradigma. *Acta Fisiátrica*, v. 14, n. 4 p. 242-248, 2007.
- PASCALÉ, Dietrich-Ragon. Le paradoxe du plomb: Tensions autour du saturnisme. *Sociétés contemporaines*, v. 3, n. 75, p. 131-153, 2009.
- PERSAUD, Randolph B.; WALKER, R. B. J. Apertura: Race in International Relations. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 26, n. 4, p. 373-376, out./dez. 2001.
- PERSAUD, Randolph B. Situating Race in International Relations: The dialectics of civilizational security in American immigration. In: CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila (Eds.). *Power, Postcolonialism and International Relations: Reading race, gender and class*. London/New York: Taylor and Francis, 2004.
- PIONEIRO. "Vem esse bando de imigrantes e temos de dar trabalho e comida?", diz prefeito de Caxias. 04 de maio de 2016a. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2016/05/vem-esse-bando-de-imigrantes-e-temos-de-dar-trabalho-e-comida-diz-prefeito-de-caxias-5793331.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Abordagem de guardas municipais a ambulantes provoca polêmica em Caxias*. 20 de outubro de 2015a. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2015/10/abordagem-de-guardas-municipais-a-ambulantes-provoca-polemica-em-caxias-4890531.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Casa que abrigava 25 senegaleses no Desvio Rizzo é devolvida à imobiliária, em Caxias do Sul*. 16 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2013/09/casa-que-abrigava-25-senegaleses-no-desvio-rizzo-e-devolvida-a-imobiliaria-em-caxias-do-sul-4270951.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Caxias do Sul quase triplica a compra de vagas em escolas infantis da rede privada*. 15 de janeiro de 2016b. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2016/01/caxias-do-sul-quase-triplica-a>>

- compra-de-vagas-em-escolas-infantis-da-rede-privada-4951935.html>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Colombo imita ambulantes e expõe itens na calçada em filial caxiense*. 14 de outubro de 2015b. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2016/10/colombo-imita-ambulantes-e-expoe-itens-na-calçada-em-filial-caxiense-7777105.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Crise lota Av. Júlio de Castilhos, em Caxias do Sul, de ambulantes*. 27 de junho de 2016c. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2016/06/crise-lota-av-julio-de-castilhos-em-caxias-do-sul-de-ambulantes-6202768.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Em quatro anos, fiscalização apreendeu mais de 760 mil itens de ambulantes em Caxias do Sul*. 21 de novembro de 2016d. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2016/11/em-quatro-anos-fiscalizacao-apreendeu-mais-de-760-mil-itens-de-ambulantes-em-caxias-do-sul-8423821.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Feira sem Fronteiras tem início com a expectativa de combater a informalidade em Caxias*. 06 de maio de 2017b. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2017/05/feira-sem-fronteiras-tem-inicio-com-a-expectativa-de-combater-a-informalidade-em-caxias-9787976.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Primeira semana da Operação Centro Legal tem discussões sobre destino de ambulantes em Caxias*. 27 de janeiro de 2017c. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2017/01/primeira-semana-da-operacao-centro-legal-tem-discussoes-sobre-destino-de-ambulantes-em-caxias-9631851.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.
- _____. *Vítima de racismo, senegalês é agredido no centro de Caxias do Sul*. 14 de julho de 2017a. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2017/07/vitima-de-racismo-senegales-e-agredido-no-centro-de-caxias-do-sul-9841695.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- RAZUM, Oliver; SPALLEK, Jacob. *Addressing health-related interventions to immigrants: migrant-specific or diversity-sensitive?* International Journal of Public Health, v. 59, p. 893–895, 2014.
- REIS, Rossana Rocha. *Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.
- RICCIO, Bruno. From ‘ethnic group’ to ‘transnational community’? Senegalese migrants’ ambivalent experiences and multiple trajectories. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 27, n. 4, p. 583-599, outubro de 2001.
- _____. Rehearsing Transnational Citizenship: Senegalese Associations, Co-development and Simultaneous Inclusion. *African Diaspora*, n. 4, p. 97-113, 2011.
- SAID, Edward. *Cultura e imperialismo*. Barcelona: Anagrama, 1993.
- SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. *Metodologia de Pesquisa*. 5ª Ed. São Paulo: Penso Editora, 2013.
- SANTOS, Miriam de Oliveira. *Bendito é o Fruto: Festa da Uva e identidade entre os descendentes de imigrantes italianos*. Rio de Janeiro: Léo Christiano Editorial, 2015.
- _____. Os “italianos” de Caxias do Sul. In: NETO, Helion Póvoa; FERREIRA, Ademir Pacelli (Orgs.). *Cruzando Fronteiras Disciplinares: Um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 47-56.

- SÃO PAULO. Lei Municipal 16.478 de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo, 18 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/LEI%2016478.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- SASSEN, Saskia. *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. 2 ed. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2006.
- SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou Os paradoxos da alteridade*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998 [1991].
- SCHILLER, Nina Glick; ÇAĞLAR, Ayse. Introduction: migrants *and* cities. In: _____ (Eds.). *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Ithaca & London: Cornell University Press, 2011.
- SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 53, p. 117-149, março/maio 2002.
- _____. Imigração e (re)construção de identidades étnicas. In: NETO, Helion Póvoa; FERREIRA, Ademir Pacelli (Orgs.). *Cruzando Fronteiras Disciplinares: Um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 17-34.
- _____. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político*. In: 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, 01-04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.
- SOYSAL, Yasemin N. Participation of immigrants in European public spheres: models and reflections. In: COUNCIL OF EUROPE. *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 1999. p. 65-76.
- SUL21. *Na contramão de outros municípios, Caxias do Sul não criará Comitê para atendimento de imigrantes*. 14 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/na-contramao-de-outros-municipios-caxias-do-sul-nao-criara-comite-para-atendimento-de-imigrantes>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.
- TORPEY, John. *The Invention of the Passport*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- USDA. United States Department of Agriculture. *Senegal: Exporter Guide*. Global Agricultural Information Network (GAIN) Report, 17 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Exporter%20Guide_Dakar_Senegal_1-17-2017.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- VALLUY, Jérôme. *Quelles sont les origines do ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration?* Culture & Conflicts, n. 69, p. 7-18, 20 de abril de 2008.
- VAN DIJK, Teun A. *Elite Discourse and Racism*. Newbury Park: Sage, 1993.
- _____. Politics, ideology and discourse. In: BROWN, Keith (Ed.). *Encyclopedia of Language & Linguistics*. Elsevier, 2005. p. 728-740.
- _____. Text, talk, elites and racism. *Discours Social/Social Discourse*, Montreal, v. 4, p. 37-62, 1992.
- VENTURA, Deisy; HOLZHACKER, Vivian. Saúde Global e Direitos Humanos: o Primeiro Caso Suspeito de Ebola no Brasil. 2016. *Lua Nova*, São Paulo, n. 98, p. 107-140 maio/agosto de 2016.
- VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique Brasil*, 07 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 20 de abril de 2017.
- VENTURA, Deisy. *La Trampa: a ascensão da xenofobia contestatária ao governo dos Estados Unidos*. In: BERRÓN, Gonzalo, MOURA, Katharina Hofmann de; RIBEIRO, Lys

- (ORGS.). Os impactos da eleição de Trump para a América Latina e o Brasil. Análise - Friedrich Ebert Stiftung Brasil, nº 27, p. 29-33, junho de 2017.
- WB. World Bank. *Senegal* - Overview. 20 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/senegal/overview>>. Acesso em: 20 de julho de 2017.
- WIMMER, Andreas; SCHILLER, Nina Glick. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, n.2, v.4, p. 301-334, 2002.
- WIMMER, Andreas. Explaining xenophobia and racism: a critical review of current research approaches. *Ethnic and Racial Studies*, v. 20, n. 1, jan. 1997.
- WINDERS, Jamie. New Immigrant Destinations in Global Context. *International Migration Review*, v. 48, n. 1, p. 149–179, 2014.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard; CAPONIO, Tiziana; SCHOLTEN, Peter. Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 83, n. 2, p. 241-246, 2017.

ANEXO

Lista de Entrevistados

Entrevistado/a	Cargo/Função e Instituição	Data	Meio de realização da entrevista
Entrevistada 1	Coordenadora do Centro de Atendimento ao Migrante (CAM)	12.01.2016 e 23.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 2	Presidente da Associação de Senegaleses	19.09.2016 e 20.09.2016	Pessoalmente
Entrevistada 3	Secretária de Cultura	19.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 4	Tesoureiro da Associação de Haitianos	19.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 5	Coordenador da Coordenadoria Municipal de Promoção da Igualdade Racial	20.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 6	Presidente do Coletivo Ser Legal, Ser Negão, Senegal	21.09.2016	Pessoalmente
Entrevistada 7	Presidente do Conselho Municipal da Comunidade Negra de (COMUNE)	21.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 8	Advogado trabalhista (atuante em casos de imigrantes)	21.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 9	Assessor Técnico da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego (SDETE)	22.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 10	Presidente do Movimento Negro Imigrantes no Brasil	23.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 11	Diretor de Políticas e Programas em Saúde da Secretaria Municipal da Saúde (SMS)	23.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 12	Presidente da Associação de Haitianos	25.09.2016	Pessoalmente, realizada em grupo durante reunião da Associação
Entrevistado 13	Vice-Presidente da Associação de Haitianos	25.09.2016	Pessoalmente, realizada em grupo durante reunião da Associação

Entrevistada 14	Assistente social do Centro de Atendimento ao Migrante (CAM)	26.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 15	Técnico administrativo do Ministério Público Federal (MPF) em Caxias do Sul	26.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 16	Gerente do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em Caxias do Sul	26.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 17	Advogado (atuante junto ao CAM)	27.09.2016	Pessoalmente
Entrevistada 18	Irmã Scalabriniana da Pastoral Paroquial do bairro Diamantino	27.09.2016	Pessoalmente
Entrevistada 19	Diretora Pedagógica na Secretaria Municipal de Educação (SMED)	27.09.2016	Pessoalmente
Entrevistada 20	Vereadora e Ex-Presidente da Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Segurança (CDHCS) da Câmara de Vereadores de Caxias do Sul	27.09.2016	Pessoalmente
Entrevistada 21	Coordenadora da Casa de Passagem São Miguel	27.09.2016	Pessoalmente
Entrevistado 22	Ex-Diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça (MJ)	06.01.2017	Videoconferência
Entrevistado 23	Gerente do Sistema Nacional de Emprego (SINE) de Caxias do Sul	18.01.2017	Pessoalmente
Entrevistada 24	Psicóloga na Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da Fundação de Assistência Social (FAS)	18.01.2017	Pessoalmente, realizada em grupo na FAS
Entrevistada 25	Educadora social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Centro	18.01.2017	Pessoalmente, realizada em grupo na FAS
Entrevistado 26	Sociólogo da FAS	18.01.2017	Pessoalmente, realizada em grupo na FAS
Entrevistada 27	Assistente Social no CRAS Leste	18.01.2017	Pessoalmente
Entrevistado 28	Promotor do MPF em Caxias do Sul	18.01.2017	Pessoalmente
Entrevistado 29	Ex-Prefeito de Caxias do Sul	23.01.2017	Ligação telefônica

Entrevistada 30	Agente da Polícia Federal (PF) – Núcleo de Passaportes e Imigração	08.12.2016	E-mail
-----------------	--	------------	--------