

Migração Haitiana na Região Metropolitana de Curitiba/PR, Brasil: a institucionalização das políticas públicas migratórias.

Romualdo da Costa Agostinho¹

RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar e descrever as políticas de proteção e integração dos imigrantes haitianos em Curitiba e a institucionalização dessas políticas migratórias em nível local. Para isso, buscou-se compreender firmado em conceitos de conhecimento científico os fenômenos que impulsionam a imigração haitiana para o Brasil e as políticas públicas do estado do Paraná e do governo local de Curitiba em específico, para integração e proteção dos direitos dos imigrantes. E na pesquisa documental, utilizou-se o relatório de diagnóstico produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) por meio da plataforma “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”, a fim de compreender as estruturas institucionais de governança e estratégia local para a implementação de Políticas Públicas e serviços voltados à migração no município de Curitiba. O estudo revelou que, embora existam algumas limitações presentes no relatório e medidas não atendidas pelo governo local de Curitiba, as políticas de integração de imigrantes implementadas pelo governo local são efetivas e incluem medidas para garantir que os imigrantes tenham acesso a serviços básicos, como saúde e educação, e possam participar da vida social e econômica do país de acolhida. Além disso, as políticas de proteção de imigrantes incluem medidas para garantir a proteção contra a discriminação e violência e garantir acesso a recursos legais e orientação. A conclusão deste estudo sugere que futuras pesquisas, tanto qualitativas quanto quantitativas, são necessárias para compreender melhor o processo de formulação e implementação dessas políticas públicas migratórias na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Migração; Políticas públicas; Governança local; Haitianos/as; Curitiba

ABSTRACT

This study aimed to identify and describe policies for the protection and integration of Haitian immigrants in Curitiba and the institutionalization of these migration policies at the local level. For this, we sought to understand, based on concepts of scientific knowledge, the phenomena that drive Haitian immigration to Brazil and the public policies of the state of Paraná and the local government of Curitiba in particular, for the integration and protection of the rights of immigrants. And in the documentary research, the diagnostic report produced by the International Organization for Migration (IOM) through the platform “MigraCidades – Improving Local Migration Governance in Brazil” was used in order to understand the institutional structures of governance and local strategy for the implementation of Public Policies and services aimed at migration in the city of Curitiba. The study revealed that, although there are some limitations present in

¹ Bacharel em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB. Graduando em Administração Pública pela UNILAB, e Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: romualdoagostinho@outlook.com

the report and measures not met by the local government of Curitiba, the immigrant integration policies implemented by the local government are effective and include measures to guarantee that immigrants have access to basic services, such as health and education, and can participate in the social and economic life of the host country. In addition, immigrant protection policies include measures to ensure protection from discrimination and violence and ensure access to legal resources and guidance. The conclusion of this study suggests that further research, both qualitative and quantitative, is needed to better understand the process of formulating and implementing these public migration policies in Brazilian society.

Keywords: Migration; Public policy; Local Governance; Haitians; Curitiba

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório não é uma prática recente, mas atualmente tem se tornado cada vez mais frequente e notório na nossa sociedade. É visível o movimento contínuo dos diversos grupos sociais, associado aos fatores como desastres naturais, culturais e identitários, perseguição, instabilidade política e econômica entre outros condicionantes. O amplo fluxo migratório contemporâneo tem exigido dos Estados receptores os estabelecimentos de políticas públicas que visam garantir os direitos migratórios e facilitar a sua adaptação e integração nos espaços de acolhimento. Desse modo, esse fenômeno vem conquistando espaços tanto na academia como nos espaços políticos em nível nacional e internacional, buscando explicações e soluções científicas dos processos subjacentes às migrações.

O aumento da mobilidade humana a nível mundial questiona os direitos humanos, os direitos de cidadania e a integração dos migrantes, a consciência social, a governação e soberania dos Estados, as novas formas de regulação mundial e da construção europeia, implicando ao ajustamento das políticas públicas, ademais, o sistema mundial criou um mercado de trabalho global e impulsionou os movimentos transnacionais de pessoas, com duplas e múltiplas nacionalidades, culturas, identidades e pertenças (RAMOS, 2020; 2011). Assim, os perfis dos migrantes diversificaram-se entre: reforço da qualificação e feminização dos fluxos, temporalidade e sazonalidade, destacamentos, expatriações, empreendedorismo transnacional, mobilidade estudantil, etc. A diversidade dos fluxos migratórios, a grande circulação das mobilidades por um curto período de tempo, os diferentes registos nos países de acolhimento e a mobilidade de trabalhadores entre empresas, etc., fazem com que as estatísticas não apreendam a totalidade das migrações internacionais (RAMOS, 2020).

A escolha do tema "Migração haitiana na Região Metropolitana de Curitiba/PR, Brasil: A institucionalização das políticas públicas migratórias" foi motivada pela crescente presença de imigrantes haitianos na região nos últimos anos. A chegada desses imigrantes tem sido marcada por desafios e dificuldades, tanto para os próprios imigrantes quanto para as autoridades e instituições locais. A pesquisa busca compreender como as políticas públicas migratórias estão sendo institucionalizadas e implementadas para lidar com a presença desses imigrantes, bem como avaliar a eficácia dessas políticas e

identificar possíveis melhorias. Além disso, a pesquisa busca contribuir para o aumento do conhecimento sobre a migração haitiana na região metropolitana de Curitiba, o que pode ser útil para as autoridades locais e as organizações da sociedade civil na elaboração de políticas e programas que melhorem a integração desses imigrantes na sociedade brasileira.

Nesse contexto, pensar a migração assente na experiência dos municípios fomenta mudar o tradicional foco de análise em matéria de migrações do Estado nacional para os governos locais. Embora as autoridades locais frequentemente não participem da formulação de políticas migratórias, elas acabam sendo convocadas a lidar com a temática por possuírem responsabilidades específicas na implementação de políticas que se expressam no seu território. Como consequência desta característica, o município deve ser capaz de atuar na articulação entre sociedade civil, iniciativa privada, os seus próprios órgãos e as demais instâncias governamentais. Logo, os mecanismos democráticos participativos, tais como audiências e consultas públicas e comitês com membros da sociedade civil têm como objetivo contribuir mediante a inclusão de vários atores nos espaços de formulação e controle social da política, da universalização da cidadania e da igualdade de direitos. Dessa forma, possuem o escopo de expandir a atores diversos a possibilidade de influir em processos políticos, aumentar a transparência da gestão pública, difundir a agenda política e promover o aprendizado coletivo junto à população. Portanto, ainda diretamente vinculados à efetividade da política pública (SAMPAIO e BARALDI, 2019, p.15).

Nesse sentido, as transformações tecnológicas vivenciadas nos últimos anos, manifestaram-se na globalização e transnacionalização dos fenômenos migratórios. Na atual conjuntura internacional, os debates sobre as migrações vêm se proliferando nas mídias, espaços políticos e na academia do mundo inteiro, configurando-se em importantes espaços de discussões acerca da temática. Tais espaços têm contribuído para a sensibilização, mobilização e conscientização mundial concernente ao atual fluxo migratório e os seus desdobramentos, inclusive têm auxiliado e impulsionado a materialização das políticas públicas para os acolhimentos e integração dos imigrantes.

Dessa forma, o artigo visa identificar e descrever as políticas de proteção e integração dos imigrantes haitianos em Curitiba e Região Metropolitana, e a institucionalização dessas políticas migratórias em nível local. Para a obtenção dos

resultados do trabalho, listaram-se como objetivos específicos: 1) identificar e descrever as políticas públicas existentes em Curitiba e Região Metropolitana para migrantes, com enfoque nas migrações haitianas; 2) avaliar os mecanismos e o preparo do governo local em receber os migrantes haitianos; e 3) analisar a efetividade das políticas migratórias identificadas. Assim, elaborou-se a seguinte problemática para a pesquisa: Quais são as políticas públicas implementadas pelo governo local para melhor receber os haitianos e elas são eficazes?

O artigo está dividido em três seções. A primeira seção é a introdução, onde é apresentado o tema da pesquisa, a justificativa, a problemática, os objetivos e a metodologia. A segunda seção é a revisão da literatura e está dividida em 4 subseções, na primeira é feita a análise da política migratória no contexto brasileiro, com ênfase na migração haitiana na região metropolitana de Curitiba, na segunda será abordada a questão migratória e suas principais motivações, na terceira subseção será feita uma breve contextualização global sobre o fenômeno da migração e análise comparativa entre dois estados brasileiros que se destacaram no tratamento e aprimoramento de políticas migratórias locais no ano de 2021 de acordo com a plataforma “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil” no ano de 2021., e na quarta e última subseção foi feita a análise de documentos, onde são apresentados os dados coletados através da análise do relatório de diagnóstico produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), por meio da plataforma “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”. A terceira seção é a conclusão, onde são apresentadas as principais contribuições do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com base na literatura especializada, Cavalcanti *et al* (2019) alega que Brasil é um país que recebe grandes contingentes de imigrantes haitianos/as, entretanto, em algumas situações há ausência de estrutura adequada para atender e entender as demandas destes/as, o que explicita a importância de identificar e descrever as políticas públicas para melhorar essas estruturas. Dessa forma, ao pautar essas discussões e reflexões o trabalho estará tencionando e contribuindo de forma direta e/ou indireta a pensar numa estrutura adequada para recepcioná-los/las, e possibilitar a noção da importância da

proteção dos direitos humanos e da necessidade de trabalhar em prol das pessoas as quais sofrem as consequências das desigualdades sociais em razões de etnia/raça, gênero e classe num mundo cada vez mais globalizado.

Como mencionado, o objetivo central da presente pesquisa é identificar e descrever as políticas de proteção e integração dos imigrantes haitianos em Curitiba e a institucionalização dessas políticas migratórias em nível local.

Neste sentido, entende-se ser de suma relevância o desenvolvimento deste estudo, uma vez que propõe identificar e descrever as políticas de proteção e integração dos imigrantes haitianos em Curitiba e Região Metropolitana, e a institucionalização dessas políticas migratórias em nível local por meio de levantamento bibliográfico e documental. No que tange às pesquisas bibliográficas, buscou-se compreender firmado em conceitos de conhecimento científico os fenômenos que impulsionam a imigração haitiana para o Brasil e as políticas públicas do estado do Paraná e do governo local de Curitiba em específico, para integração e proteção dos direitos dos imigrantes. E na pesquisa documental, utilizou-se o relatório de diagnóstico produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) por meio da plataforma “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”, a fim de compreender as estruturas institucionais de governança e estratégia local para a implementação de Políticas Públicas e serviços voltados à migração no município de Curitiba.

2.1 Políticas Públicas Migratórias

Visando uma melhor estadia dos/as imigrantes no país receptor, são criadas Políticas Públicas como diretrizes elaboradas para enfrentar futuros problemas públicos, em outras palavras, as políticas públicas apresentarão o papel de integrar e salvaguardar os migrantes de violações de direitos. Desse modo, Secchi *et al* (2019), diz-nos que há dois elementos fundamentais para as Políticas Públicas: intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja, o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

A política pública é o processo pelo qual o governo define, implementa e avalia as ações e programas destinados a atender às necessidades da sociedade, para isso, o seu processo envolve cinco estágios, que são: 1) Construção de agenda; 2) Formulação da política; 3) Processo decisório; 4) Implementação; e, 5) Avaliação. A sua análise tem

como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos para ela ser feita do uso de um dos quatro modelos teóricos existentes que são: 1) modelo sequencial ou do ciclo político; 2) modelo dos fluxos múltiplos; 3) modelo do equilíbrio interrompido; e 4) o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (ARAÚJO, 2017).

Dois modelos desenvolvidos na área de políticas públicas em particular se destacam por sua capacidade de explicar como as agendas governamentais são definidas e alteradas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon no ano de 1984 e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Frank Baumgartner e Brian Jones em 1993. Esses modelos são importantes ferramentas de análise dos processos de formulação de políticas e mudanças nas agendas governamentais, com grande ênfase na dinâmica das ideias no processo político (CAPELLA, 2006).

O modelo teórico dos Múltiplos fluxos elaborado por John Kingdon no ano de 1984, tem sido considerado um dos mais persuasivos na tentativa de explicar a formação da agenda e a formulação de políticas públicas. Kingdon (1995), considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. No seu modelo de Múltiplos Fluxos (*multiple streams*), o autor preocupa-se nomeadamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (agenda-setting) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*), (CAPELLA, 2006).

De acordo com Kingdon (1995) uma demanda entra na agenda governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas, sendo reconhecida como um problema político. Todavia, dado o volume e a complexidade das demandas e dos processos governamentais, nem todas as questões presentes na agenda governamental chegam à “Agenda de Decisões”, composta pelas decisões que serão efetivamente tomadas. Para isso ocorrer, deve haver a convergência de três fluxos, cada qual independente do outro e dotado da sua própria lógica e dinâmica: o Fluxo dos Problemas (*problems*), o Fluxo das Políticas Públicas (*policies*) e o Fluxo da Política (*politics*).

Segundo Capella (2006), no contexto brasileiro, a formulação e implementação de políticas públicas parecem estar mais distantes dos seus destinatários do que a sua natureza pública poderia sugerir. A partir da compreensão das premissas da política pública, assume-se que os seus princípios são as contribuições dos cidadãos aos quais se dirige. Mesmo assim, a democracia participativa na formulação de políticas públicas está longe de ser uma realidade, pois, se não há participação social na concepção da política, há menos participação ainda na decisão de cancelamento de uma política pública.

Nesse sentido, a participação política é entendida por Martiniello (2006) como “a dimensão ativa da cidadania” e será influenciada pela estrutura de oportunidade política apresentada por uma determinada sociedade num dado momento. Os Estados podem fomentar ou dificultar formas convencionais de participação política, permitindo ou restringindo a regulação de quatro domínios normativos identificados por Geyer (2007, IN: Atger 2009), tais como: direito ao voto, acesso à cidadania, participação em conselhos consultivos e arenas de diálogo, e liberdade de associação. No entanto, não podem impedir formas menos convencionais ou não convencionais de participação política que possam ser espontaneamente articuladas por meio de novos canais de participação expressos por atividades como greves, protestos, manifestações, tumultos urbanos, greves de fome, boicotes, etc. De fato, muitas pessoas migrantes mobilizam-se em torno dessas formas menos convencionais de participação política para exigir o reconhecimento dos seus direitos de cidadania, portanto, garantir o seu acesso aos espaços convencionais de participação (apud, SAMPAIO e BARALDI, 2019, p.15).

Autores, como Castles e Miller (1993), atestam que vivemos no século das migrações. Assim, os movimentos migratórios se inserem como um processo inerente às grandes mudanças internacionais, engendrando os países caracterizados pela imigração a se transformarem, em pouco tempo, em países exportadores de mão de obra ou vice-versa. Além disso, alguns países observam o crescimento, nas suas cidades e estados, da chamada “cultura de migração” e como os seus PIBs estão diretamente dependentes das remessas dos migrantes. Outras áreas do globo tornaram-se lugares de trânsito ou país de acolhida para populações migrantes. O fenômeno migratório possui, na contemporaneidade, uma complexidade sem precedentes na história recente das migrações (PORTES, 2012; CAVALCANTI, TONHATI, DUTRA, OLIVEIRA, 2019).

A exemplo disso, hoje, existem várias políticas migratórias recentes criadas no Brasil e vários outros países internacionais como, Canadá, EUA, Alemanha, Austrália

entre outros. No Brasil, algumas políticas públicas migratórias incluem: O Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados – PARR, foi criado em outubro de 2011, por uma consultoria especializada em imigração, transferências para o exterior e realocação, com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).; Ações de Atenção à População de Migrantes – um programa criado em 2015 para dar suporte a migrantes que chegam ao Brasil, incluindo orientação sobre direitos e serviços disponíveis; Programa de Proteção ao Migrante – um programa criado em 2017 para prestar assistência a migrantes que enfrentam violência, exploração e discriminação.

Já em outros países destacam-se: Política de imigração do Canadá - O Canadá tem uma política de imigração baseada em pontos que avalia os imigrantes com base em critérios como habilidades profissionais e educação; Sistema de imigração da Austrália - o sistema de imigração da Austrália é baseado em critérios como habilidades, investimento e combinação familiar; Sistema de imigração dos EUA - nos EUA eles têm uma política de imigração que permite a imigração de trabalhadores qualificados, investidores e refugiados e, finalmente, o sistema de imigração alemão - a Alemanha tem uma política de imigração que permite a imigração de trabalhadores qualificados, estudantes e refugiados.

2.2 A Migração E Suas Principais Motivações

Para compreender mais a fundo as dinâmicas migratórias, apresenta-se três conceitos substanciais: migração, emigração e imigração. De acordo com Restel (2015), o conceito de migração não é complexo e não há consenso sobre a sua definição. Em tese, refere-se aos deslocamentos de um lugar para outro, a movimentações que possuem uma origem e um destino imbuídos de um propósito, o fixar ou residir em outro território, seja ela interna ou externa ao país de origem.

Conforme o Glossário do Instituto Migrações e Direitos Humanos (2014), a migração é designada como a deslocação de pessoas, grupos ou povos de um lugar para outro. Portanto, haja vista a definição do dicionário, migrar significa mudar, passar de uma região para outra, de um país para outro. Embora passou a ser objeto de pesquisa mais recente, a migração é um fenômeno antigo e se repete com intensidade ao longo da história. Os grandes movimentos migratórios ocorridos em outras épocas tiveram razões nas invasões, conquistas, êxodos, mudanças sazonais, fome, superpopulação de

determinadas regiões, entre outras. Motivos semelhantes, às vezes agravados, aos das acentuadas correntes migratórias no passado, caracterizam as migrações atuais: a globalização, questões demográficas de alguns países ou regiões, a violação de direitos, o desemprego, a desorganização das economias tradicionais, as perseguições, a discriminação, a xenofobia, a desigualdade econômica entre os países e entre o hemisfério norte e o hemisfério sul são algumas causas das grandes migrações da atualidade (IMDH, 2014). No fenômeno da migração há o emigrante – cidadão que deixa a sua pátria ou região para residir em outro país ou região; o imigrante – indivíduo que ingressa em outra região, cidade ou país diferente, para ali viver (ZAMBERLAM, 2004).

Destarte, percebe-se que apesar da diferença existente entre eles, há de certa forma um ponto de ligação, isto é, ambas servem para designar a mobilidade de pessoas ou grupos de um lugar para outro, em busca de um novo destino, no entanto, o que os diferenciam são as causas dos deslocamentos. Para Sanches (2010) na teoria neoclássica, as migrações têm enfoque nas razões econômicas e diferenças salariais entre os países como motor de deslocamentos, ou seja, faz-se uma comparação entre a remuneração e a qualidade de vida entre o país que vive e o que tem pretensões de migrar, o migrante orçar o custo e o benefício da experiência migratória, o que influencia e determina a sua decisão. Isto é, na teoria neoclássica, a migração é induzida pelos aspectos econômicos.

Em contrapartida, a teoria das redes de contato parte do princípio que os movimentos de indivíduos entre fronteiras constroem redes a partir dos vínculos produzidos, o que leva a propagação do processo de migração. Esse processo de migração concentra um grande interesse na importância da família e amigos que sustentam essas redes (SANCHES, 2010). Neste sentido, as migrações resultam também de um momento de desenvolvimento de redes sociais, e não apenas das decorrências econômicas. Portanto, essas relações desenvolvem informações como moradia, emprego e questões burocráticas, o que minimiza os gastos de migração. Por fim, a teoria da causa cumulativa, analisa a natureza das políticas de migração, trata da função das organizações governamentais, ou não governamentais, como atores que proporcionam uma melhor inclusão dos imigrantes.

Em suma, as teorias acima sustentam que as razões migratórias devem ser fundamentadas em três diferentes premissas: a teoria neoclássica que preocupa com as causas das migrações e as redes de contato que concentra nos grupos sociais que produzem e sustentam o processo de deslocação por intermédio das redes migratórias.

Apesar da importância dessas teorias para o estudo das migrações, ainda são consideradas limitadas na medida em que não dão explicações sobre os motivos da escolha de um destino em detrimento do outro. Todavia, devido à insuficiência dessas teorias, surge a teoria do mercado de trabalho, a qual caracteriza a demanda permanente de mão de obra nos países receptores como o motor para migração. Geralmente esses postos não são preenchidos por nativos, por se tratar de uma função que exige baixa qualificação, baixa remuneração e muitas horas de trabalho. (SANCHES, 2010).

Atualmente, os migrantes haitianos destacam-se por sua presença quantitativa nas diferentes bases de dados do Governo brasileiro e, em âmbito qualitativo, vêm desafiando as políticas públicas nos diferentes níveis da gestão governamental. Os migrantes desta nacionalidade utilizam de diferentes formas legais de mobilidade para chegar, se registrar e permanecer no Brasil: 1) visto por razões humanitárias expedidos nos consulados brasileiros, especialmente em o Porto Príncipe e Quito; 2) Solicitação de refúgio, principalmente daqueles imigrantes que entraram pelo Estado do Acre, e 3) Autorizações concedidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Essas foram as principais formas encontradas para a formalização desses imigrantes em território nacional (CAVALCANTI, TONHATI, DUTRA, OLIVEIRA, 2019).

A solicitação e autorização de vistos para nacionais haitianos pelo governo brasileiro está amparada pela Resolução Normativa (RN) n.º 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que “dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, as nacionais do Haiti. Tal concessão tem caráter humanitário, e foi concedida devido às dificuldades enfrentadas por esse país em decorrência do terremoto de 2010 e das subsequentes crises humanitárias que se desdobraram, como, por exemplo, no mesmo ano o surto de cólera, que matou mais de 8.000 pessoas. E, ainda, em 2012, os furacões, Issac e Sandy, que atingiram o país, vindo a destruir a produção agrícola, principal fonte de recursos econômicos da população (CAVALCANTI, TONHATI, DUTRA, OLIVEIRA, 2019).

Dessa forma, de acordo com Cavalcanti, et al. (2019), a solicitação do visto humanitário deve ser feita no Haiti, em Porto Príncipe, ou em outros países identificados como países de trânsito, como República Dominicana (São Domingos), Equador (Quito) e Peru (Lima), antes de ingressarem no território brasileiro. As repartições consulares brasileiras no exterior, cuja competência é do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ficaram responsáveis pelos procedimentos, autorização e confecção dos vistos. Esses

autores, através de uma análise detalhada dos dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), constataram que entre os anos de 2012 e maio de 2016 foram emitidos 48.361 vistos no total, sendo 88% de vistos permanentes e 12% de reunião familiar, como demonstra os números da tabela 1.

Tabela 1: Número total de vistos emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), entre 2012 e 2016.

Tipo de visto	2012	2013	2014	2015	2016*	Total
Permanente	1201	5296	15468	15468	11940	42399
Reunião Familiar	186	1000	1694	2039	1043	5962
Total	1387	6296	17162	17507	12983	48368

Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2016.

* No ano de 2016 foram considerados somente os dados até maio.

A tabela apresentada acima foi incluída para ilustrar a tendência de solicitações de vistos de haitianos para o Brasil, a fim de contextualizar o estudo sobre a migração haitiana na região metropolitana de Curitiba. A escolha de apresentar apenas os dados de 2012 a 2016 foi baseada na disponibilidade de dados e na necessidade de manter o enfoque do estudo no período específico em questão. Além disso, o artigo se concentra especificamente na institucionalização das políticas públicas migratórias e como elas afetam a migração haitiana na região metropolitana de Curitiba, e incluir dados além desse período não seria relevante para a discussão do tema central do artigo.

Para além dos vistos solicitados em Consulados brasileiros em Porto Príncipe e em Quito foi possível notar que a demanda de haitianos para entrar em território nacional foi maior que a capacidade administrativa de concessão de vistos. Tal fato levou a um fenômeno pioneiro no Brasil, a solicitação de refúgio como tática migratória. Esse “efeito inesperado” (MASSEY; PREN, 2012) conduziu a diversos desafios à gestão pública nas suas diferentes instâncias (municipal, estadual e federal). Como resultado encontramos o surgimento de um grande debate midiático ao redor do tema (COGO; SILVA, 2015; TÉLÉMAQUE, 2012), o que acelerou e fortaleceu a discussão sobre a necessidade de uma nova legislação de políticas públicas e de um olhar atento para os novos contornos das migrações internacionais no Brasil (REIS, 2011; SICILIANO, 2013; CAVALCANTI, et al 2015 apud CAVALCANTI, TONHATI, DUTRA, OLIVEIRA, 2019).

O primeiro momento do processo migratório é a saída do país de origem. A decisão de migrar, as vulnerabilidades e o medo do futuro se revelam. Deixar tudo o que

se construiu ao longo dos anos em busca de um lugar que lhe proporcione segurança, imergindo num cenário de precarização da vida e de incertezas, todos estes pontos são evidenciados ao longo do segundo momento, quando o migrante passa pelos países de trânsito, quando se depara com informações imprecisas, atuação de coiotes, violências e violações. O terceiro momento refere-se a chegada no país de destino, em que muitas vezes os migrantes acabam deparando com atitudes hostis e xenofóbicas, além das diferenças socioculturais e linguísticas. Apesar disso, a chegada traz esperança de um futuro. Por fim, a permanência do migrante acaba revelando instabilidades, inseguranças e dificuldades que se relacionam com a língua, trabalho, moradia, assistência, acesso à direitos, e também, a estabilidade política e econômica do país que o recebe (SOUZA, 2020). Assim sendo, o governo local de Curitiba tem se mostrado empenhado em atender as demandas dos migrantes na melhoria constante da acessibilidade aos principais serviços públicos.

Em alguns casos, a escolha da cidade de Curitiba por imigrantes haitianos foi motivada pela presença de padres ou outros representantes da Pastoral do Imigrante nas cidades de Rio Branco (AC) ou Manaus (AM), portas de entrada de muitos migrantes. Com efeito, através de contatos com outras pastorais das regiões sudeste e sul, esses representantes incentivaram a migração para o sudeste e sul do Brasil, onde, segundo eles, havia maior oferta de postos de trabalho e também onde havia sedes da pastoral do migrante às quais eles poderiam se dirigir em busca de acolhimento e ajudas diversas. No caso de Curitiba, enfim, pesou o quase inexistente desemprego na cidade à época, impulsionado pelas obras relacionadas à Copa do Mundo e ao nível de atividades da economia local (OLIVEIRA, 2019, p.70).

2.3 Migração Haitiana e Políticas Públicas: Uma Análise Comparativa e Global na Região Metropolitana de Curitiba

A migração haitiana para a região metropolitana de Curitiba tem suscitado uma série de desafios e oportunidades que demandam a atenção das políticas públicas. Para entender plenamente o escopo dessa dinâmica, é imperativo explorar não apenas as políticas locais, mas também compará-las com as abordagens adotadas em outras regiões do Brasil.

A análise comparativa das políticas públicas migratórias em diferentes regiões do país ressalta as nuances e estratégias únicas empregadas para abordar a migração haitiana. Ao observar experiências como as de São Paulo e do Rio Grande do Sul, fica evidente que cada local enfrenta desafios particulares. Em São Paulo, por exemplo, a ênfase em programas de acolhimento e integração, como mencionado por Silva (2018), revela a importância de preparar os migrantes para a integração na força de trabalho e na sociedade. Por outro lado, no Rio Grande do Sul, as parcerias entre governo e organizações não governamentais, conforme abordado por Santos et al. (2020), demonstram uma abordagem colaborativa para facilitar a adaptação dos migrantes.

Além dessa análise comparativa, é vital considerar a migração haitiana no contexto global das migrações. O movimento de pessoas transcende fronteiras nacionais e é influenciado por uma série de fatores globais, como apontado por Castles (2010). Instabilidade política, desastres naturais e pobreza no Haiti, por exemplo, têm implicações diretas na decisão dos haitianos de buscar novas oportunidades no exterior. Portanto, ao considerar as políticas públicas migratórias em Curitiba e sua região metropolitana, é crucial ampliar a perspectiva para incluir abordagens de outras regiões do Brasil e compreender o impacto das políticas migratórias globais. A análise comparativa e a contextualização global permitem uma visão mais completa das estratégias e desafios da inclusão dos haitianos na sociedade curitibana.

A migração haitiana na região metropolitana de Curitiba representa um fenômeno complexo, intrinsecamente relacionado às políticas públicas migratórias adotadas localmente e influenciado por fatores globais. Para compreender plenamente a dinâmica dessa migração e seu impacto na sociedade curitibana, é essencial examinar as políticas de integração em uma perspectiva global.

Ao explorar as políticas públicas migratórias adotadas em diferentes regiões do Brasil, emerge uma imagem vívida das abordagens e estratégias utilizadas para a inclusão dos haitianos. A experiência de São Paulo, destacada por Silva (2018), enfatiza a importância de capacitar os migrantes por meio de programas de formação profissional e acesso a serviços básicos, visando sua inserção produtiva na sociedade. Já o exemplo do Rio Grande do Sul, discutido por Santos et al. (2020), ressalta a eficácia das parcerias entre governo e organizações não governamentais na promoção da adaptação dos migrantes.

Contudo, a migração haitiana é apenas um capítulo no cenário global das migrações. Como Castles (2010) argumenta, a migração é impulsionada por uma interação complexa de fatores econômicos, sociais, políticos e ambientais, com destaque para a situação precária no Haiti. Dessa forma, ao explorar as políticas de integração dos haitianos em Curitiba, é imprescindível enriquecer a análise com uma perspectiva global, ou seja, a compreensão das políticas migratórias adotadas em outras regiões do Brasil e a consideração dos fatores globais que influenciam as migrações são elementos fundamentais para uma abordagem mais completa da migração haitiana em Curitiba e seu entorno.

2.4. Institucionalização Das Políticas Públicas Em Nível Local

Para compreender as estruturas institucionais de governança e estratégia local para formulação, acompanhamento e a implementação de Políticas Públicas e serviços voltados à migração no município de Curitiba, foi utilizado o relatório de diagnóstico produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), por meio da plataforma “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”. É uma parceria entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que conta com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e financiamento do Fundo da OIM para o Desenvolvimento. A plataforma visa informar e fortalecer a capacidade de governança local das migrações, a partir da verificação da presença de 10 dimensões de governança migratória. As dimensões estão divididas em dois grupos. O primeiro, dimensões de governança, se dedica a analisar o desenho institucional das políticas locais. O segundo, dimensões de acesso a direitos, avalia o acesso à saúde, à educação, ao mercado de trabalho, dentre outros aspectos relacionados à integração e ao bem-estar das pessoas migrantes internacionais (MIGRACIDADES, p.4, 2021).

Curitiba é a capital do estado do Paraná, na região sul do Brasil. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021), o município tem uma população estimada de 1.963.726 pessoas, de janeiro de 2000 a junho de 2021, 37.863 migrantes obtiveram o Registro Nacional Migratório como habitantes do município, conforme os dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra) fornecidos pela Polícia Federal à plataforma MigraCidades, tendo como as principais nacionalidades existentes

no município, Haitianos/as com 17%, em seguida os/as Venezuelanos/as com 14%, Estados Unidos 7%, França 6% e Argentina também com 6% (MIGRACIDADES, 2021, p. 8).

De acordo o Relatório de diagnóstico MigraCidades (2021), o governo local indicou que a Casa da Acolhida e do Regresso, vinculada à Fundação de Ação Social, é o setor dedicado à formulação e ao acompanhamento de políticas públicas sobre migração. Também informou que possui rede ou mecanismo de coordenação de ações e políticas entre diferentes setores ou fluxo para encaminhamento e acesso de pessoas migrantes aos serviços de referência. Para o governo local, há na gestão uma estratégia local de acolhimento e integração de pessoas migrantes descrita em plano, política ou outro documento público. Essa estratégia local foi construída em articulação com diferentes setores da gestão pública e com participação social; está alinhada com o planejamento plurianual do governo e com a Lei Nacional de Migração (Lei 13.445/2017). Recomenda-se que a estratégia local também esteja alinhada com as agendas globais de desenvolvimento, como, por exemplo, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e prever também o acolhimento de pessoas migrantes em situação de crise.

Segundo os acordos internacionais ratificados pelo Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) vigente à época da criação da CPMig em 2013, as pessoas migrantes possuem acesso a direitos em condições de igualdade com os nacionais brasileiros, embora esse acesso possa, na maioria dos casos, estar sujeito à interpretação pessoal dos funcionários públicos e ao conhecimento acerca de tais direitos por parte dos próprios interessados. Em termos formais, de acordo com o artigo 5.º 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”. De um modo contraditório, existiam claras discrepâncias jurídicas no exercício da participação política de pessoas não nacionais uma vez que no artigo 14 do texto constitucional, os estrangeiros são proibidos de votar e concorrer a cargos eleitorais e o artigo 15 da Lei 6.815/1980 restringia o exercício de mobilização apenas às questões culturais (BARALDI; SAMPAIO, 2019).

Não obstante, aos esforços do governo local de Curitiba em fomentar a participação social e cultural de migrantes, criar medidas para informar e habilitar essas

peessoas migrantes sobre os seus direitos, faz-se necessário o reconhecimento dos esforços no sentido de assegurar o direito de acesso aos principais serviços públicos como de saúde, acesso e integração à educação, a assistência e proteção social, mercado de trabalho, entre outros.

Deste modo, consta no relatório de diagnóstico (MIGRACIDADES, 2021), que no último ano o governo local criou medidas para informar e empoderar pessoas migrantes sobre os seus direitos de participação social. Ainda, informou que há pessoas migrantes que participam das instâncias do governo, bem como representação de migrantes nos conselhos e órgãos participativos locais. O município de Curitiba indicou que há medidas para fomentar a igualdade de gênero na participação social de migrantes. Eles disponibilizam também, informações compreensíveis sobre acesso a serviços públicos para migrantes em locais de atendimento presencial e no website do governo. Quanto às informações sobre direitos e deveres das pessoas migrantes, estas estão disponíveis em locais de atendimento presencial. Conforme o município, as informações são disponibilizadas de forma gratuita.

Sobre parcerias para tratar da agenda de migrações e questões relacionadas (Ex.: grupos de trabalho ou convênio para execução de serviços), o governo local indicou que a Fundação de Ação Social (FAS) mantém parcerias com associações de migrantes; com organizações da sociedade civil (OSCs) como, por exemplo, a Cáritas e a Pastoral do Migrante, e com universidades. O município também possui parceria com organismos internacionais, como a OIM, para capacitação de servidores da FAS sobre as temáticas que envolvem o atendimento de pessoas migrantes. Ademais, de acordo com o governo local, as pessoas migrantes têm acesso a serviços de atenção primária em saúde e a encaminhamento para serviços de atenção ambulatorial e hospitalar, de forma desburocratizada, com facilitação no cadastro para o cartão SUS. O governo local indicou também que os serviços de atenção primária em saúde estão regionalizados de forma a terem equipes atuantes em todos os locais onde residem migrantes. O município de Curitiba informou que há orientações, fluxos ou protocolos estabelecidos na rede de saúde para facilitação e qualificação do acesso, acolhimento, e atendimento para migrantes e que há políticas para garantir a segurança alimentar e nutricional da população migrante.

O governo local adota medidas para facilitar o acesso e a integração de migrantes à educação. O município de Curitiba informou no relatório de diagnóstico que as pessoas migrantes têm acesso a vagas na educação infantil e no ensino fundamental e médio, e

que foram ofertadas atividades extracurriculares e cursos de idiomas para migrantes. De acordo com o governo local, esse acesso é feito de forma desburocratizada, por meio de facilitação no cadastro no sistema de matrículas, e não houve casos de negativa de matrícula a migrantes no ensino municipal no último ano.

Em relação às ações de acolhimento de migrantes na Educação Infantil, o governo destaca que os bebês e crianças migrantes são acolhidos pelas equipes de profissionais atuantes em diferentes Centros Municipais de Educação Infantil do município. Ao chegar nessas unidades, cada família é convidada para conhecer os espaços e as práticas de cuidar e educar desenvolvidas cotidianamente. Ações de aproximação entre professores e famílias permitem que as crianças migrantes se sintam pertencentes a esse novo espaço educativo, reconhecidas como sujeitos de direitos e valorizadas nos seus aspectos culturais. Destacou também a oferta do ensino da Língua Portuguesa Instrumental para migrantes e refugiados com o objetivo de promover o conhecimento da Língua Portuguesa por meio da aquisição de vocabulário e de situações de comunicação significativas, nas quais possam exercitar o diálogo e interagir com os falantes proficientes da língua, a fim de que possam utilizar os serviços básicos oferecidos pela prefeitura municipal à população.

O governo local adota medidas para facilitar o acesso de migrantes a serviços públicos de assistência e proteção social, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), bem como seus programas e benefícios. O município de Curitiba indicou que as pessoas migrantes têm acesso ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de serviços como o CRAS e o CREAS e a cadastro para benefícios sociais. Esse acesso, de acordo com o governo local, é feito de forma desburocratizada, por meio de facilitação no Cadastro Único (CadÚnico), por exemplo. Informou também que há políticas para garantir a segurança alimentar e nutricional da população migrante. O município indicou que, no contexto da pandemia de COVID-19, buscou facilitar o acesso às medidas de auxílio emergencial para as pessoas migrantes, por meio da disseminação de informações e apoio no cadastramento. O governo local informou que as demandas de atendimento especializado apresentadas por migrantes são acompanhadas e assessoradas pela Secretaria de Assistência Social e pela Fundação de Ação Social por meio da Casa da Acolhida e do Regresso e, para isso, conta com fluxos, protocolos e

orientações estabelecidos na rede de assistência social, visando facilitar e qualificar o acesso e acolhimento de migrantes nesses serviços.

Eles adotam medidas para facilitar o acesso de migrantes ao mercado de trabalho (setor público, setor privado ou empreendedorismo). Nesta dimensão o governo local indicou que as pessoas migrantes têm acesso a aconselhamento e orientação profissional, uma central de vagas de emprego ou serviço semelhante e vagas de emprego no setor privado. Nesse sentido, destacou os programas e serviços da Política do Trabalho e Emprego como: Programa Mobiliza; Programa de Formação para o primeiro emprego; Programa 1.º Empregotech; Programa Aprendiz; Liceu de Ofícios; FAB LAB, dentre outros. Informou também que há orientações, fluxos ou protocolos estabelecidos para apoio à integração de migrantes ao mercado de trabalho.

No entanto, os acessos a esses serviços ainda não são feitos de forma desburocratizada, por meio de flexibilização de documentos requeridos ou facilitação no cadastro de currículos, sendo essas ações com potencial de desenvolvimento. E por fim, é adotado medidas para facilitar o acesso e acolhimento de migrantes mulheres e LGBTIQ+ (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, intersexuais, queer) a serviços de proteção, tais como casas de acolhimento, canais telefônicos de apoio e delegacias especializadas, assim como se existem medidas para prevenir e combater a discriminação racial contra migrantes. O acesso a esses serviços, de acordo com o município, é feito de forma desburocratizada e de modo a garantir o sigilo da pessoa. Para isso, conta com orientações, fluxos e protocolos estabelecidos nos serviços de proteção a migrantes que sofrem violências.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como aludido, o objetivo principal do presente estudo foi identificar e descrever as políticas de proteção e integração dos imigrantes haitianos em Curitiba e a institucionalização dessas políticas migratórias em nível local, a partir dos dados e informações coletados do relatório de diagnóstico produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), por meio da plataforma “MigraCidades – Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”. Embora, seja possível reconhecer as limitações presentes no relatório e também algumas medidas não atendidas pelo governo local de Curitiba a exemplo da falta de oferta de capacitação aos servidores

públicos para melhor atender as demandas dos imigrantes, constatamos a efetividade das políticas de integração de imigrantes implementada pelo governo local de Curitiba que inclui medidas para garantir que os imigrantes tenham acesso a serviços básicos, como saúde e educação, e também pudessem participar da vida social e econômica do país de acolhida.

Além disso, as políticas de proteção de imigrantes implementada pelo governo local puderam incluir medidas para garantir a proteção dos imigrantes contra a discriminação e a violência, e também garantiram acesso a recursos legais e de orientação para ajudá-los a enfrentar qualquer desafio legal ou migratório que possa surgir. Portanto, para além de identificar e descrever as políticas de proteção e integração dos imigrantes haitianos em Curitiba e a institucionalização dessas políticas migratórias em nível local entendemos ser necessário num futuro breve avançar com as pesquisas, tanto qualitativas, quanto quantitativas, sobre essas políticas públicas migratórias para melhor compreender o seu processo de formulação e implementação na sociedade brasileira de modo geral.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de Análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, online, n. 83, p. 11-35, fev. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A construção da agenda governamental: estratégias e mecanismos de bloqueio. *O&S*, v. 23, n. 79, p. 675-691, out. /dez. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, v. 61, p. 25-53, 2006.

CASTELS, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, J. Mark. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Palgrave Macmillan, First edition, p. 1-401, 1993.

CASTLES, Stephen. Understanding global migration: A social transformation perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1565-1586, 2010.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs). *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília, 2015.

CAVALCANTI, Leonardo; TONHATI, Tânia; DUTRA, Delia; OLIVEIRA, Marcio de (Orgs). *A Imigração Haitiana no Brasil: Característica Sócio Demográficas e Laborais na Região Sul e no Distrito Federal*. p. 1-149, 2019.

GERARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de pesquisa. [Organizado por] – UAB/UFRGS – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: ed.5 – Atlas, 2010

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers, 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia p. 219-224; juntando as coisas p. 225-246, 2007.

MIGRAÇÃO. In: IMDH, Glossário Online. BSB, 2014. Disponível em: <
<https://www.migrante.org.br/imdh/glossario/>>. Acesso em: 20/10/2022.

MIGRACIDADES. Perfil de Governança Migratória Local do Município de Curitiba. Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2021.

MORAES, Isaias *et al.* A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. In.: Revista Conjuntura Austral. Vol. 4, nº. 20, out. nov. 2013.

PORTES, Alejandro. Tensions that Make a Difference: Institutions, Interests, and the Immigrant Drive. **Sociological Forum**, Princeton University, Vol. 27, set, 2011.

RAMOS, Maria da Conceição Pereira. MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL, POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E DIREITOS HUMANOS: avanços e recuos. Revista de Políticas Públicas, vol. 24, núm. 1, p. 405-421, 2020.

RESSTEL, Cizina Célia Fernandes Pereira. Fenômeno migratório. São Paulo, UNESP, 2015.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas- algumas observações. Civitas, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

SAMPAIO, Cyntia e BARALDI, Camila. Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo, Documentos de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

SANCHES, Barricarte, J.J. Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado. 2010.

SANTOS, J. M., PEREIRA, A. B., & OLIVEIRA, F. S. Migrações e políticas públicas no estado do Rio Grande do Sul: desafios e perspectivas. Revista de Geografia (UFPE), 37(3), 48-62, 2020.

SECCHI Leonardo. Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, (Cap. 3, p. 59 – 68), 2016

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES Valdemir. Políticas Públicas - Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos. São Paulo: Cengage, (Cap. 2, Tipos de políticas públicas, p. 29 - 47, 2019.

SILVA, A. B. Políticas de migração e ação local: análise de programas e serviços voltados aos migrantes na cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 35(1), 143-162, 2018

SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de. Política pública migratória: processos de interiorização, hospitalidade, integração, participação e democracia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZAMBERLAM, Jurandir O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização. Porto Alegre: Pallotti, p. 1-180, 2004.