



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E
DIREITOS HUMANOS**

ADRIANA DOS SANTOS CORRÊA

**DESAFIOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AOS MIGRANTES E
REFUGIADOS NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O CASO DE CORUMBÁ/MS**

DOURADOS

2020



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E
DIREITOS HUMANOS**

ADRIANA DOS SANTOS CORRÊA

**DESAFIOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AOS MIGRANTES E
REFUGIADOS NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O CASO DE CORUMBÁ/MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Universidade Federal da Grande Dourados, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos.

Linha de pesquisa 1: Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional.

Orientadora: Adriana Kirchof de Brum.

DOURADOS

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C824d Correa, Adriana Dos Santos

DESAFIOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AOS MIGRANTES E REFUGIADOS NAS
FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O CASO DE CORUMBÁ/MS [recurso eletrônico] / Adriana Dos
Santos Correa. -- 2020.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Adriana Kirchof de Brum.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande
Dourados, 2020.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Migrações internacionais. 2. Fronteiras. 3. Corumbá. 4. Capacidade institucional. 5. Áreas de
Estado limitado. I. Brum, Adriana Kirchof De. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho primeiramente ao meu Pai, em memória. Espero sentir-me abraçada por ele em mais esta conquista.

Agradeço a minha mãe e as minhas irmãs por serem mulheres guerreiras e por me ensinarem todos os dias a ser forte e a insistir naquilo que acredito.

Agradeço as amizades e afetos de infância, e aqueles que construí ao longo desta jornada acadêmica.

Agradeço ao universo pelos privilégios que eu tive; pelo acesso a uma educação básica de qualidade e gratuita, e uma família minimamente estruturada para me apoiar e que acreditava no poder de transformação da educação.

Agradeço e defendo a existência das universidades públicas e das políticas afirmativas e assistenciais por elas promovidas, sem isso eu provavelmente não estaria aqui.

Agradeço aos meus professores por todo o aprendizado, seja na educação básica, na graduação ou no mestrado.

Agradeço aos grupos de ativismo e voluntariado os quais tive o privilégio de participar, grande parte do gás que tive pra enfrentar essa vida dura de produzir ciência foi por conta deles.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa a qual viabilizou minha permanência no Mestrado e desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço imensamente minha orientadora Dr. Adriana Kirchof por acreditar no meu potencial e me instruir de maneira tão comprometida e amiga no desenvolvimento desta pesquisa.

RESUMO

As migrações internacionais é um dos principais temas na agenda global. A diversidade de causas e fatores que impelem essa movimentação criaram diversas “categorias migratórias”. A complexidade dos fluxos atuais trazem muitos desafios para a formulação de políticas regulatórias e de proteção. A criação de regimes internacionais específicos tem sido uma das estratégias para a busca de soluções conjuntas. Porém a não construção de capacidade institucional de determinados Estados impede que estes cumpram normas sistêmicas de proteção. O não cumprimento a essas normas pode ser reflexo um problema estrutural generalizado ou de áreas específicas destes Estados, tal cenário inviabiliza a aplicação de mecanismos externos de indução à conformidade comportamental do regime. Esta dissertação identifica os pontos considerados voluntários e involuntários do não cumprimento às normas de proteção a migrantes e refugiados na cidade de Corumbá, a partir de análises sobre as políticas nacionais existentes e sobre o aparato institucional e político presente nesta região para a proteção e garantias desses grupos. Utiliza-se o método hipotético dedutivo de análise, cujo procedimento é um estudo de caso da cidade de Corumbá. A metodologia utilizada inclui a realização de entrevistas semiestruturadas de caráter qualitativo, com profissionais que lidam com a temática migratória em suas respectivas áreas. A dissertação está organizada em três capítulos: o primeiro corresponde a uma apresentação dos aspectos histórico-sociais das migrações internacionais e sua institucionalização no âmbito internacional e doméstico, e as reflexões teóricas de Thomas Risse e Angelica Huerta utilizadas neste trabalho; o segundo traz as principais características políticas, sociais e econômicas das fronteiras brasileiras tendo como enfoque o “Arco Central”, onde está localizado o município de Corumbá; e o terceiro analisa as variáveis constitutivas da capacidade institucional do município para a garantia dos direitos aos migrantes e refugiados na fronteira de Corumbá. Os pontos identificados acerca do não cumprimento refletem em grande medida as mazelas enfrentadas por muitos municípios na faixa de fronteira brasileira, especialmente aqueles localizados no Arco Central e Arco Norte do país. As fronteiras enquanto “áreas de Estado limitado” demonstra que a violação de direitos nessas áreas extrapola a questão migratória, e atinge de maneira incisiva, vários outros grupos e minorias presentes nesses espaços.

Palavras-chave: Migrações internacionais; Fronteiras; Corumbá; Capacidade institucional; Áreas de Estado limitado.

ABSTRACT

International migration is one of the main issues on the global agenda. The diversity of causes and factors that drive this movement have created several "migratory categories". The complexity of current flows brings many challenges for the formulation of regulatory and protection policies. The creation of specific international regimes has been one of the strategies for seeking joint solutions. However, the absence of capacity building of some states hinders them in complying with systemic standards of protection. Non-compliance with these norms may reflect a widespread structural problem or specific areas of these states. Such a scenario makes it impossible to apply external mechanisms to induce compliance of the protection regime. This thesis identifies the points considered voluntary and involuntary of non-compliance with the standards of protection for migrants and refugees in the city of Corumbá/ MS, based on analyses of existing national public policies and the institutional and political apparatus present in this region for the protection and guarantees of these groups. The method of analysis used is the hypothetical deductive, whose procedure is a case study of the city of Corumbá. The methodology used includes the realization of semi-structured interviews of qualitative character, with professionals who deal with the migration theme in their respective areas. The thesis is organized in three chapters: the first corresponds to a presentation of the historical-social aspects of international migration and its institutionalization in the international and domestic sphere, and the theoretical reflections of Thomas Risse and Angelica Huerta used in this work; the second brings the main political, social and economic characteristics of the Brazilian borders having as focus the "Central Arch", where the city of Corumbá is located; and the third one analyses the constitutive variables of the state capacity to guarantee the rights of migrants and refugees in the border of Corumbá. The points identified about non-compliance largely reflect the problems faced by many municipalities on the Brazilian border strip, especially those located in the country's Central Arch and Northern Arch. Borders as "areas of limited statehood" demonstrates that the violation of rights in these areas goes beyond the migratory issue, and strikes a number of other groups and minorities present in these areas.

Keywords: International migration; Borders; Corumbá; Capacity building; Areas of limited statehood.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Dimensões relevantes para a análise de capacidade institucional	47
FIGURA 2- Zona e faixa de fronteira	50
FIGURA 3- Fronteira Brasil/ Bolívia.....	59
FIGURA 4- Haitianos vivendo em situação precária na cidade de Corumbá.....	68

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Principais dificuldades relatadas pelos migrantes no Brasil	63
--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Atribuições da Polícia Federal no âmbito das migrações internacionais.....	76
QUADRO 2- Quantitativo de estrangeiros atendidos no Centro POP- 2017.....	92
QUADRO 3- Quantitativo de estrangeiros atendidos no Centro POP - 2018.....	92
QUADRO 4- Órgãos que compõem o Circuito.....	96
QUADRO 5- Membros do COMAIRA.....	98
QUADRO 6- Percepções dos profissionais atuantes no atendimento e apoio aos migrantes	103

LISTA DE MAPAS

MAPA 1- Arcos da faixa de fronteira brasileira	57
MAPA 2- Componentes da região fronteira de Corumbá	59

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ANP- Academia Nacional de Polícia
CAPES – Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASSEMS- Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul
CDIF– Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
Centro POP- Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEP– Comitê de Ética e Pesquisa
CNIg– Conselho Nacional de Imigração
COMAIRA– Comitê Municipal de Apoio ao Imigrante, Refugiado e Apátrida de Corumbá
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CPAN- Campus do Pantanal
CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSVM – Cátedra Sérgio Vieira de Mello
CTI- Centro de Tratamento e Terapia Intensiva
DEF– Documento Especial Fronteiriço
DFSP- Departamento Federal de Segurança Pública
DPF– Departamento de Polícia Federal
DPU- Defensoria Pública da União
EARF- Estratégias de Atuação em Regiões de Fronteira
ENAFRON– Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
GGIFRON– Gabinete Integrado de Gestão Fronteiriça
GT- Grupo de Trabalho
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IPEA– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI- Lei de Acesso à Informação
MEF– Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços
Mercosul- Mercado Comum do Sul
MI– Ministério da Integração Nacional
MJ- Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP- Ministério Público
MPDFT- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPE– Ministério Público Estadual
MPF– Ministério Público Federal
MPM- Ministério Público Militar
MPT- Ministério Público do Trabalho
MPU- Ministério Público da União
MS – Mato Grosso do Sul
NEPFRON– Núcleo de Estudos de População de Fronteira
NOB- Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
OAB– Ordem dos Advogados do Brasil
OBMigra- Observatório das Migrações Internacionais
OI- Organização Internacional
OIM – Organização Internacional para as Migrações
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PDFF– Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDSFF– Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
PEF– Plano Estratégico de Fronteiras
PGR- Procuradoria Geral da República
PMIG- Polícia de Imigração
PNDR– Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNPR- Política Nacional para a População em Situação de Rua
PR- Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal
PRF- Polícia Rodoviária Federal
PRM- Procuradorias da República nos municípios
PRR- Procuradorias Regionais da República
RI– Relações Internacionais
RN– Resolução Normativa
RNM- Registro Nacional Migratório
SINCRES– Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros
SISFRON– Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SIS-Fronteiras- Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SUAS- Sistema Único de Assistência Social
SUS– Sistema Único de Saúde
TAC- Termos de Ajuste de Condutas

TCLE– Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFGD– Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS– Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNRWA – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Metodologia de Pesquisa	24
1.2	Estrutura da Dissertação	27
2	DOS REGIMES INTERNACIONAIS ÀS POLÍTICAS DOMÉSTICAS DE PROTEÇÃO A MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL	29
2.1	Regimes internacionais de direitos humanos e a institucionalização da proteção aos migrantes e refugiados	31
2.2	Os desafios de proteção aos fluxos migratórios contemporâneos: um panorama global	35
2.3	A internalização das normas de proteção a migrantes e refugiados no ordenamento jurídico brasileiro	39
2.4	Governança e capacidade institucional de proteção aos direitos humanos em “áreas de Estado limitado”	44
3	FRONTEIRAS BRASILEIRAS EM PERSPECTIVA E O CASO DE CORUMBÁ.49	
3.1	Programas para o desenvolvimento da faixa de fronteira e as características político- econômicas de Corumbá	49
3.2	A securitização da fronteira e das migrações no contexto corumbaense	58
3.3	Corumbá na rota da migração internacional: desafios para além da securitização	63
3.4	Os impactos do intenso fluxo de haitianos em Corumbá (2018).....	67
4	ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE APOIO A MIGRANTES E REFUGIADOS EM CORUMBÁ	71
4.1	Instituições públicas: atuação local e seus desafios	73
4.1.1	<i>Departamento de Polícia Federal.....</i>	<i>74</i>
4.1.2	<i>Ministério Público Federal- Procuradoria da República no Município de Corumbá.....</i>	<i>81</i>
4.1.3	<i>Santa Casa de Corumbá</i>	<i>84</i>
4.1.4	<i>Secretaria Municipal de Assistência Social de Corumbá- Centro POP e Casa de Passagem</i>	<i>90</i>
4.2	Sociedade Civil: participação política e cidadania	94
4.2.1	<i>Coletivo Circuito Imigrante</i>	<i>95</i>
4.2.2	<i>Pastoral da Mobilidade Humana e iniciativas individuais de apoio ao migrante</i>	<i>99</i>

4.3 Percepções dos profissionais atuantes no atendimento e apoio aos migrantes no município	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICE A- Entrevista semiestruturada/ questionário aplicado às instituições.....	124

1 INTRODUÇÃO

As características e intensidade dos fluxos migratórios contemporâneos inseriu a temática das migrações internacionais nas principais agendas econômicas, sociais e de segurança da governança global. Foram criadas categorias políticas designadas a distinguir direitos e deveres dos diferentes grupos de deslocados existentes atualmente.

Uma das principais características desses fluxos populacionais é que como resultado de uma ameaça existencial, ou aos modos de vida atuais, pessoas enfrentaram restrições significativas em sua capacidade permanecer dentro de suas comunidades de origem e foram compelidas a buscar acesso a direitos, ou “proteção” fora de suas fronteiras nacionais. Os regimes internacionais para os direitos humanos, bem como instrumentos específicos para a proteção de migrantes e refugiados buscam neste sentido, a responsabilização dos Estados frente a um fenômeno que deixou de ser considerado apenas social e passou a ser inerentemente político.

Identifica-se após a Segunda Guerra Mundial, uma maior preocupação dos Estados acerca dos limites formais e informais de suas políticas por conta da ascensão dos direitos humanos na política internacional. Em 1945, a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu a promoção dos direitos como um dos objetivos centrais desta organização. O estabelecimento de vários mecanismos e instrumentos internacionais sobre o tema que se sucederam no âmbito das Nações Unidas, passou a configurar o chamado regime internacional de direitos humanos (MUÑOZ, 2017).

A partir da década de setenta, os regimes internacionais passaram a receber maior atenção, principalmente pela mudança no cenário político internacional com a Guerra Fria. Com o aprofundamento da relação de interdependência na esfera global, já nos anos 1990, além dos Estados e das organizações internacionais tradicionais, outros atores passam a influenciar o cenário internacional. Tal conjuntura levou ao crescimento da demanda por regimes, vistos como fontes reguladoras da instabilidade internacional, ou como instrumentos capazes de garantir a governança mundial (MUÑOZ, 2017).

O processo de construção dos regimes internacionais de direitos humanos perpassa a compreensão da trajetória entre o *commitment* (compromisso) e o *compliance* (cumprimento) das normas pelos Estados. Thomas Risse, Stephen C. Ropp e Kathryn Sikkink trazem uma abordagem empírica sobre os mecanismos e as condições que produzem a conformidade comportamental entre os atores, processo o qual pode ser chamado também de socialização. Seguindo o pressuposto de que o

sistema internacional é anárquico e de que os Estados reconhecem uns aos outros como detentores exclusivos de autoridade política dentro de seus territórios, os autores apresentam quatro pontos principais os quais regem a relação de compromisso entre os atores com base nas relações sociais pré-estabelecidas ao assinarem tratados internacionais de proteção aos direitos humanos (RISSE *et al.*, 2013; WENDT, 2014).

O primeiro ponto, ou mecanismo para a conformidade, é a “coerção”, nesses casos forças materiais são aplicadas ou retiradas de aportes estratégicos dos Estados ou demais agentes violadores de normas, seguindo uma lógica “consequencialista punitivista”. O segundo ponto são os chamados “incentivos para mudanças”, estes incentivos podem se pautar por sanções e recompensas, nesse caso, a não observância dos direitos humanos pode gerar custos para os atores se a motivação se pautar em uma escolha racional do mesmo. É importante ressaltar que tais instrumentos vão depender, em parte, da vulnerabilidade material e individual de cada ator (RISSE *et al.*, 2013; WENDT, 2014).

O terceiro ponto é a “persuasão e discurso”, considerado um dos mais antigos mecanismos de incentivo e mudança da estrutura. Para Risse *et al.* (2013), é muito rara a existência do “melhor argumento” sobre determinado assunto nas relações internacionais, na realidade o que ocorre é a combinação do discurso e mecanismos práticos de incentivo.

Os três pontos abordados acima fazem referência principalmente à política externa dos atores na política internacional. Por sua vez, o quarto ponto chamado “*capacity building*” (construção de capacidade institucional), trata de questões internas dos atores. *Capacity building* é considerada um dos pontos mais importantes a ser analisado na relação de cumprimento das regras de direitos humanos e transfere o nível da análise para o interior dos Estados e demais atores. É, sobretudo, uma interpretação dos pontos involuntários do não cumprimento às normas pré-estabelecidas, pois exige a nível doméstico dos Estados as pré-condições necessárias para que os outros mecanismos para o *compliance* possam ser aplicados na esfera internacional (RISSE *et al.* 2013).

Segundo Huerta (2008), capacidade institucional significa ter habilidade para desempenhar tarefas de uma maneira efetiva, eficiente e sustentável. *Capacity building* assume uma visão mais complexa em uma abordagem sistêmica a qual identifica os problemas organizacionais em vários níveis, em um ambiente com diversos atores, influências e com comportamentos interdependentes entre eles. À luz dessa abordagem,

emergem definições de capacidade institucional que orientam intervenções para promover a “boa governança” por parte dos atores (HUERTA, 2008; OSPINA, 2002).

Um “Estado limitado”, com baixa capacidade institucional geralmente apresenta maiores dificuldades para cumprir as regras sistêmicas sobre direitos humanos. Essa limitação pode ser um problema generalizado do Estado, ou atingir apenas determinadas áreas de seu território, as chamadas “*areas of limited statehood*” ou áreas de Estado limitado (RISSE *et al.*, 2013).

As normas de direitos humanos são violadas principalmente nas áreas de Estado limitado. Estas são descritas enquanto áreas de um país em que a autoridade central possui baixa habilidade de implementar e impor normas, decisões ou ainda pouca legitimidade de exercer o monopólio da força e da violência. Há diferentes configurações que envolvem com conceito de “*areas of limited statehood*”, esta “ausência” pode ser a nível territorial; setorial, em que remete a áreas de políticas específicas; e social quanto está relacionado a partes específicas da população. Importante ressaltar que esta realidade não se restringe a Estados falidos, e se trata de um fenômeno presente em muitos países em desenvolvimento (RISSE *et al.*, 2013).

Entende-se que a capacidade institucional apresentada pelos estudiosos do tema, ou a falta dela, possui uma correlação muito forte com as condições estruturais frente às quais os temas de direitos humanos são tratados no Brasil. Diversas são as falhas institucionais que limitam historicamente a garantia de direitos fundamentais a determinados grupos sociais e especialmente daqueles localizados em regiões afastadas politicamente dos centros de tomada de decisão.

No âmbito das migrações internacionais, o Brasil assinou e ratificou os principais tratados internacionais de proteção a migrantes e refugiados e internalizou essas normas no seu ordenamento jurídico, mas ainda enfrenta diversas dificuldades institucionais para garantir efetivamente direitos a esses grupos. A situação é ainda mais crítica no processo de entrada desses indivíduos em território brasileiro, que em muitos casos ocorre através das fronteiras nacionais.

Diversas variáveis inferem no estudo da questão migratória nas áreas de fronteira, pois estas se diferenciam em muitos aspectos de outras partes do país, como na organização política e social das populações fronteiriças, além da forte securitização desses espaços, estimulada pela presença de forças de segurança do Estado. Nesse sentido, esta dissertação propõe um estudo sobre as dificuldades encontradas atualmente pra se fazer cumprir as normas internacionais de proteção a migrantes e refugiados as

quais o Brasil é signatário, tendo as regiões localizadas na faixa de fronteira, em destaque à cidade de Corumbá no estado de Mato Grosso do Sul enquanto foco de análise.

Corumbá está localizada na fronteira Brasil-Bolívia, é ladeada no território boliviano por Puerto Quijarro e Puerto Suárez, e pela cidade de Ladário em solo brasileiro. Esta semiconurbação¹ complexa possui, aproximadamente, 170 mil habitantes, sendo que esta cidade exerce função central nas relações econômicas e nos fluxos migratórios historicamente estabelecidos na região, além de, oficialmente, ser considerada cidade gêmea² a Puerto Quijarro (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

A dinâmica socioespacial da cidade está articulada a uma significativa mobilidade populacional e tem influenciado nos processos de crescimento e de redistribuição das populações na rede transacional de cidades fronteiriças situadas no entorno corumbaense, além de ser a porta de entrada de um número considerável de migrantes forçados que buscam proteção no Brasil (OLIVEIRA *et al.*, 2017). As peculiaridades características das regiões de fronteira, com destaque nas diversas deliberações, oficiais ou não, que ocorrem no processo migratório nessa localidade foram fatores determinantes para a escolha da cidade de Corumbá enquanto estudo de caso desta pesquisa.

Para avaliar a capacidade institucional sobre as políticas de apoio a migrantes e refugiados na cidade de Corumbá, se faz necessário combinar os componentes administrativos e políticos das mesmas e das instituições que as integram. Estes componentes permitem considerar que o Estado não é apenas o aparato burocrático, mas também uma arena política, na qual, interesses, ideologias internas e externas à estrutura organizacional são processadas.

A capacidade administrativa refere-se às habilidades técnicas burocráticas do aparato estatal necessárias para implementar os objetivos oficiais sobre o tema. As falhas e dificuldades identificadas na capacidade administrativa podem ser relacionadas a aspectos involuntários para o não cumprimento às normas pré-estabelecidas,

¹ A conurbação é um fenômeno urbano complexo onde duas ou mais cidades / municípios constituem uma única malha urbana. Quando isso ocorre, estas cidades extravasam limites político-administrativos, nacionais e internacionais, e estabelecem fortes vínculos socioeconômicos entre si (IBGE, 2016).

² Serão consideradas cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2014).

especialmente pela falta de estrutura necessária para tal (HUERTA, 2008; OSPINA, 2002).

Já a capacidade política está associada à maneira como os atores políticos se relacionam. A falta de capacidade política pode ser relacionada, neste sentido, aos aspectos voluntários do não cumprimento de normas e leis pré-estabelecidas pelos atores institucionais (HUERTA, 2008; OSPINA, 2002).

A partir das concepções teórico-metodológicas de Risse *et al.* (2013) e Angélica Huerta (2008) sobre internalização de normas internacionais de direitos humanos pelos Estados, áreas de Estado limitado e capacidade institucional, infere-se a seguinte problemática para a presente pesquisa: quais são os pontos voluntários e involuntários do não cumprimento (*non-compliance*) às normas internacionais de proteção a migrantes e refugiados na cidade de Corumbá/MS?

Tal problemática possui como justificativa a conjuntura das fronteiras brasileiras, caracterizada pelo baixo desenvolvimento regional e marcada pela dificuldade de acesso aos bens e aos serviços públicos por parte da população fronteiriça e das pessoas em trânsito nesses locais, como, saúde, segurança pública, apoio produtivo, educação, dentre outros (BRASIL, 2010). Esta realidade se contrasta com a intensidade e complexidade das interações entre populações de diferentes países, especialmente nas cidades gêmeas. Nestes espaços há uma intensa circulação de pessoas e mercadorias, dada por movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos em busca de atendimento por serviços oferecidos no outro lado da fronteira, e por estas cidades serem a porta de entrada de muitos migrantes internacionais e solicitantes de refúgio no Brasil.

O estado de Mato Grosso do Sul (MS) possui uma intensa faixa de fronteira com outros dois países, Paraguai e Bolívia. Cidades localizadas na zona de fronteira de MS se configuram enquanto destinos para alguns migrantes internacionais, mas, estas são com maior frequência, regiões de entrada e passagem de migrantes e solicitantes de refúgio que rumam para outros estados brasileiros. Esses migrantes são em sua maioria bolivianos, paraguaios, colombianos, haitianos, bengalis, e de países africanos de forma geral.

A cidade de Corumbá tem recebido desde junho de 2018 um grande fluxo de migrantes haitianos. A cidade recebe historicamente migrantes de todas as partes do mundo, em especial de países da América Latina, tendo como destaque os bolivianos e paraguaios. Muitos haitianos deixaram o Chile desde que o país endureceu a legislação

de imigração em abril de 2018 e tem buscado o Brasil para novas oportunidades. Milhares chegaram a Corumbá em 2018, vindos de Santiago, em situações muito precárias. A cidade recebeu destaque no noticiário nacional, sendo considerada por sites importantes sobre tema como o MigraMundo (2018) como “a nova Brasileia”, fazendo referência ao grande fluxo de migrantes haitianos que chegaram ao Brasil pelo Acre a partir de 2010, e sobre as condições precárias a que estes se encontram em Corumbá.

Esta situação evidencia a grande problemática a qual muitos municípios fronteiriços enfrentam: serem portas de entrada de um grande fluxo de migrantes e solicitantes de refúgio no Brasil, mas que se caracterizam enquanto regiões com estrutura institucional deficitária para assistir os direitos básicos da própria população, e para garantir a proteção aos migrantes recém-chegados ao território nacional.

Diante do panorama brasileiro e local acerca da questão migratória, em consonância às contribuições teóricas sobre o tema, o objetivo desta dissertação é de identificar pontos voluntários e involuntários do não cumprimento às normas de proteção a migrantes e refugiados nas fronteiras brasileiras tendo como referencial de análise a cidade de Corumbá. Para isso, buscou-se ao longo da pesquisa analisar como os pontos constitutivos do não cumprimento se desdobram nas regiões de fronteira; identificar a capacidade do Estado brasileiro em lidar com a temática da migração e do refúgio nas regiões de fronteira, em especial no município de Corumbá e investigar as condições estruturais das instituições destinadas a lidar com tais grupos nesta cidade.

Sustentam-se como hipóteses desta dissertação as seguintes afirmações: o não cumprimento às normas de proteção aos migrantes e refugiados na faixa de fronteira possui enquanto pontos voluntários aspectos relacionados à adoção de ações securitárias em detrimento de uma abordagem humanitarista sobre a temática; os pontos involuntários estão relacionados à estrutura deficitária das instituições que atuam na diretamente com os fluxos migratórios no momento de entrada destes em território brasileiro, e o despreparo dos recursos humanos envolvidos no processo.

Com o intuito de explorar pesquisas elaboradas acerca da grande temática das migrações internacionais e do refúgio no Brasil, e de buscar trabalhos ou elementos que dialoguem com o objeto desta pesquisa foi feito um levantamento de produção acadêmica, mais especificamente teses de doutorado, para a obtenção de um panorama do que já foi dito e escrito sobre o tema a fim de trazer aproximações e novas contribuições para esse campo de estudo.

As plataformas utilizadas para o levantamento de produção acadêmica foram o Banco de Teses e Dissertações da CAPES (Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia). A busca nessas plataformas foi realizada utilizando a combinação dos seguintes descritores: Imigração; Refúgio; Migrantes; Refugiados; Fronteiras Brasileiras; Estado Brasileiro; Instituições; Capacidade Institucional.

Utilizando tais descritores de busca foram encontrados trabalhos de diversas áreas do conhecimento: Letras, Ciências Sociais Aplicadas, História, Geografia, Psicologia e Antropologia. Foram selecionados no processo de triagem, teses que tratam de fluxos migratórios recentes com um recorte temporal entre 2000 e 2018, pois a presente dissertação possui uma abordagem contemporânea sobre o tema. Outro filtro utilizado foi sobre a abordagem da temática, priorizando a seleção de trabalhos que se aproximam de uma reflexão mais voltada para política migratória, sobre instituições correlatas, Nova Lei de Migração ou ainda que trouxessem uma abordagem a partir da fronteira sobre o assunto.

A partir dos critérios de seleção supracitados foram selecionadas cinco teses (MOREIRA, 2012; SILVA, 2013; PAES, 2017; DECKER, 2017; ZELAYA, 2017), as quais versam sobre uma variedade de objetos de estudo dentro do grande tema das migrações internacionais no Brasil. Moreira (2012) trata da política em relação aos refugiados adotada no Brasil a partir do pós-guerra até os dias atuais; Paes (2017) traz uma abordagem política acerca das migrações internacionais a partir da conexão de três redes: os operadores das instituições governamentais que trabalham com questões relacionadas à migração /refúgio no Brasil, os agentes de ONGs que assessoram ou acolhem migrantes e refugiados residentes em São Paulo e outras cidades próximas; Decker (2017) discute a problemática do governo e da soberania e sua relação com ações humanitárias e assistenciais.

A primeira observação feita sobre as produções acadêmicas levantadas é em relação ao ano de defesa das mesmas. Isso é extremamente relevante por conta da revogação do Estatuto do Estrangeiro com a aprovação da Nova Lei de Migração em maio de 2017. Alguns dos trabalhos em especial Silva (2013) e Moreira (2012) utilizam como base para as análises da política migratória brasileira as resoluções do Estatuto do Estrangeiro por ser a lei em vigor na época. Os trabalhos mais recentes já trazem em sua

estrutura considerações acerca da nova legislação, porém ainda de maneira prescritiva, pois a lei somente entrou em funcionamento em 21 de novembro de 2017.

Nos trabalhos encontrados não se identifica uma investigação mais detalhada sobre a estrutura das instituições localizadas nas regiões de fronteira que trabalham com migrantes e possíveis refugiados. Há em Silva (2013) uma preocupação em destacar a atuação dos agentes da Política Federal nas áreas de fronteira, que na maioria das vezes adotam um viés de securitização acerca das imigrações internacionais e em Moreira, (2012) uma proposta de maior articulação entre as instituições que lidam com a temática em todas as regiões do Brasil, através de uma rede de compartilhamento de informações desde a entrada desses migrantes pelas fronteiras.

A falta de pesquisas relacionadas à migração e refúgio que se dediquem especificamente às áreas de fronteira, é embasada em geral no discurso de que as fronteiras são ambientes de entrada e passagem de migrantes e solicitantes de refúgio, e que não se configura enquanto “destino final” desses grupos. Este é um dos argumentos utilizados por Paes (2017) para deslocar a perspectiva de sua pesquisa da fronteira territorial para as “fronteiras políticas” que dificultam migrantes a acessarem os seus direitos em território brasileiro.

Ao considerar que migrantes não “atavam residência nas áreas de fronteira”, Paes (2017) passou então, a partir de entrevistas, construir explicações sobre como se deram os processos de deslocamento na fronteira política de acesso a direitos e descrever as experiências de vida resultante dessa mobilidade no cenário das migrações contemporâneas sob a luz dos pressupostos da História Oral. A pesquisa de campo então foi realizada com instituições e migrantes residentes em São Paulo e outras cidades próximas. Como resultados a autora destaca o conflito de gestões a cerca das políticas públicas, e governabilidade conflitiva entre instituições do Estado e da sociedade civil, o que intensifica ainda mais a situação de vulnerabilidade de migrantes e refugiados.

Observa-se em Silva (2012) uma preocupação em se considerar as regiões de fronteira enquanto áreas estratégicas para políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados, embora este espaço não seja o foco das análises do autor. O autor considera que os municípios próximos às áreas de fronteira são cidades de “entrada” e ou de “passagem” de refugiados por não ser o destino final da maioria deles. Por esse motivo, essas áreas aparentam ser negligenciadas no que tange às estruturas estatais para a proteção e assistência a esses indivíduos, que acabam se deslocando de maneira

irregular dentro do país (pois muitos se encontram sem documentação), até os grandes centros como Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, para que só então façam a solicitação do refúgio.

A cultura de criminalização do imigrante e refugiado disseminada nas regiões de fronteira também contribui para que os mesmos deixem de solicitar informações ou de dar início ao processo de solicitação de refúgio nos postos da Polícia Federal local. Como efeito, os migrantes indocumentados ficam desprovidos de qualquer estatuto jurídico e de cidadania, o que facilita a subjugação de muitos deles em organizações criminosas, que operam transnacionalmente (SILVA, 2012).

A importância das organizações da sociedade civil no processo de promoção aos direitos de migrantes e refugiados aparece com muita ênfase em todos os trabalhos selecionados. Em Decker (2017) sob uma abordagem da Antropologia Social acerca das organizações católicas no desenvolvimento de políticas de assistência a esses grupos; e em Paes (2017), Silva (2013), Moreira (2012), Zelaya (2017), na distinção de “protagonismos” entre atores não governamentais e atores estatais na criação de políticas públicas e promoção de direitos.

Em todas as produções, foram realizadas entrevistas com representantes de instituições que lidam com a temática da migração e do refúgio e/ ou com os próprios migrantes internacionais. Há uma preocupação em considerar a percepção desses grupos em relação às políticas públicas para estes e sobre a falta delas.

Os trabalhos que abordaram de maneira mais aprofundada sobre a interferência de fatores externos além dos internos para a efetivação ou não de políticas de proteção em território brasileiro, levando em consideração análises de conjuntura internacional no momento da pesquisa e sobre a política externa do Brasil sobre as migrações foram Moreira (2012), Silva (2013). Estes fizeram um aparato histórico de acontecimentos internacionais que interferiram diretamente nas políticas domésticas brasileiras voltadas para a temática, e sobre o posicionamento brasileiro em regimes internacionais de direitos humanos.

Outro aspecto a ser analisado nas produções é que não há nos trabalhos um tratamento “isolado” entre migrantes e refugiados. Em todos os trabalhos se fazem considerações ou menções tanto aos aportes jurídicos dos refugiados tendo como base no Brasil a Lei 9.474/97 quanto ao Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) ou a Nova Lei de Migração. Considerando as categorias feitas pelo ACNUR que estabelecem diferenças entre migrante e refugiado, é possível atribuir a dificuldade de dissociar estas

categorias no que diz respeito aos estudos e até mesmo à proteção, principalmente porque ser um “refugiado” ou ser um “migrante econômico” remetem a um status jurídico, reconhecido pelo Estado acolhedor. O processo de entrada em território brasileiro não concede qualquer status ao imigrante, o reconhecimento só será feito após o processo de regularização deste em território nacional, que é um processo burocrático principalmente para solicitantes de refúgio e que gera uma interseccionalidade nas políticas e órgãos destinados ao atendimento de ambos os grupos.

Considerando o cenário atual das migrações internacionais no Brasil, e o levantamento de teses apresentado, infere-se que a presente pesquisa fornecerá outras ferramentas e novas perspectivas de estudos sobre as migrações internacionais a partir da inserção de novas variáveis para a análise e na determinação de possíveis aspectos constitutivos do panorama do refúgio no Brasil. Este estudo poderá também contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais em áreas estratégicas, como é o caso das fronteiras.

O levantamento realizado contribuiu no âmbito desta pesquisa para identificar temas ou aspectos chaves das migrações internacionais no cenário brasileiro que necessariamente precisam constar no desenvolvimento desta pesquisa, como a mudança da legislação migratória, uma abordagem das fronteiras para além de um espaço de passagem de migrantes e o papel da sociedade civil no processo migratório. Outra grande contribuição foi para a estruturação da metodologia utilizada nesta dissertação, com pesquisas de campo e entrevistas com os funcionários das instituições.

1.1 Metodologia de pesquisa

Para fins metodológicos, cabe destacar os motivos para a utilização dos termos refugiados e migrantes enquanto grupos distintos nesta pesquisa, pelo fato de os refugiados também estarem em uma situação migratória. A separação destes termos tem o objetivo de considerar o instituto do refúgio, consolidado internacionalmente e que ao ser internalizado pelos países que ratificaram a Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados, também criou medidas político-jurídicas específicas para esses grupos no âmbito doméstico. No Brasil, temos leis, normas, instituições e procedimentos específicos para tratar sobre a questão dos refugiados, os quais se diferem da tratativa político- institucional dada às demais situações migratórias, por esse

motivo separar tais grupos facilita em termos analíticos a estruturação e desenvolvimento da presente pesquisa.

Para o desenvolvimento deste estudo foi considerada a garantia de direitos dos migrantes internacionais na região de fronteira corumbaense enquanto variável dependente de análise. Como variáveis independentes, destaca-se o processo de internalização das normas internacionais de proteção; a capacidade institucional administrativa e política para a aplicação dessas normas na região de estudo; o treinamento de pessoal das instituições que realizam algum tipo de atendimento e ou assistência a esses grupos e as especificidades as quais a região de fronteira está inserida, como as interações sociais, culturais e ainda a alta securitização presente nestes espaços.

Utiliza-se na investigação o método hipotético dedutivo de análise, cujo procedimento é um estudo de caso da cidade de Corumbá. Tem-se como base para o desenvolvimento desta, a pesquisa bibliográfica documental e realização de entrevistas semiestruturadas de caráter qualitativo.

Participaram das entrevistas funcionários da: Procuradoria da República no Município de Corumbá (Ministério Público Federal), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul- Campus Pantanal (UFMS), Secretaria de Assistência Social de Corumbá, Santa Casa de Corumbá e Pastoral da Mobilidade Humana. Houve um interesse inicial em entrevistar representantes do Departamento de Polícia Federal de Corumbá e do Estabelecimento Penal, porém não fora obtido retorno por parte dos convidados para a pesquisa. Foram entrevistados também sujeitos da comunidade local que de maneira autônoma atuam na assistência aos migrantes.

Durante a pesquisa de campo foram encontradas muitas dificuldades quanto ao mapeamento dos migrantes em Corumbá que poderiam contribuir para este estudo. O perfil transitório dos mesmos dificultou a captação da percepção destes migrantes sobre a cidade e sobre o acesso a serviços públicos. Levando este fator em consideração, somado a questões metodológicas e ao objetivo deste trabalho, optou-se por fazer um recorte nas entrevistas, o qual compreendeu somente instituições e sujeitos que prestam a assistência a esses grupos.

No âmbito das instituições foram realizadas 14 entrevistas; em 13 delas foi aplicado um questionário padrão, cujo conteúdo encontra-se na seção apêndice desta dissertação. Em uma das entrevistas o participante optou por dar um depoimento geral sobre o órgão o qual representava e não respondeu o questionário padrão. Este

participante não foi contabilizado no quadro explicativo sobre as instituições, referente ao questionário aplicado, mas suas contribuições aparecem em forma de citação no decorrer do texto como informação verbal. Houve ainda outros participantes que além do formulário padrão, se disponibilizaram a dar depoimentos acerca do trabalho realizado pela entidade representada. Optou-se neste estudo em assegurar o anonimato dos entrevistados, mantendo apenas informações sobre o órgão o qual representa. Assim, as respectivas referências aparecem em nota identificadas como “Entrevistado 1”, “Entrevistado 2”, e assim por diante. Tais depoimentos foram cruciais para a construção da pesquisa, especialmente pela escassez de dados disponíveis para consulta sobre determinadas instituições locais.

No âmbito da sociedade civil, participaram do referido estudo: 1 representante de Organização Não Governamental (ONG) e 2 responsáveis por empreendimentos privados que através de iniciativas próprias têm auxiliado diversos migrantes em Corumbá. Todos responderam ao questionário padrão para instituições, e suas respectivas respostas também estão dispostas no quadro explicativo referente á pesquisa de campo.

No que tange o levantamento bibliográfico, foram utilizadas como fontes da pesquisa os bancos de dados de órgãos de controle migratório, bases documentais e sites de organizações internacionais e regionais, de organizações da sociedade civil e de órgãos governamentais nacionais. Foram igualmente realizadas consultas para identificar boas práticas em matéria de direitos humanos dos migrantes e acesso aos serviços públicos essenciais, assim como para fundamentar as análises dos dados coletados.

Para a pesquisa de campo, realizou-se inicialmente um levantamento das instituições de atendimento aos migrantes em Corumbá, o objetivo foi o de identificar e selecionar entidades públicas e da sociedade civil a serem entrevistadas. O mapeamento destas levou em consideração àquelas que compõem o Comitê Municipal de Apoio ao Imigrante, Refugiado e Apátrida de Corumbá (COMAIRA) e o Circuito de apoio ao imigrante, coordenado pelo Mestrado Profissional de Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul- Campus Pantanal (UFMS).

O foco das entrevistas com as instituições foi o de identificar as dificuldades práticas no cotidiano dos agentes e demais funcionários que lidam diretamente com migrantes e refugiados no momento de entrada destes ao Brasil. Trata-se de um questionário sobre o treinamento recebido ou não pelos agentes públicos sobre a

temática da migração e refúgio, sobre a estrutura existente na unidade de atendimento, e sobre a percepção dos mesmos em relação às políticas públicas voltadas para esses grupos nas esferas nacional e local. Sobre as instituições ligadas a segurança e controle, estas fazem parte do nosso escopo de análise por estarem fortemente atreladas ao processo de securitização dos espaços de fronteiras, enquanto rotas para crimes transnacionais, e pela extensão dessa securitização aos migrantes e população fronteiriça.

Foi elaborado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme a Resolução nº 466, do Conselho Nacional de Saúde, de 12 de dezembro de 2012, para as entrevistas, por se tratarem de questionamento ao sujeito (BRASIL, 2012). A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) a partir da Plataforma Brasil, e obteve um Parecer Consubstanciado favorável para seu desenvolvimento.

Para atender à solicitação do CEP - UFGD foi elaborada Autorização Institucional, assinada pelas instituições públicas e Organizações da Sociedade Civil que aceitaram participar da pesquisa como entrevistadas. Esse processo trouxe alguns entraves para a investigação, principalmente pelo tempo elevado para as revisões do Comitê e obtenção de um parecer. Mas se reconhece a importância dessa aprovação para garantir os direitos dos participantes voluntários da pesquisa e para a posterior difusão da mesma para a comunidade acadêmica. O parecer de aprovação também contribuiu para que algumas entrevistas fossem possíveis, alguns convidados somente se disponibilizaram a responder o questionário mediante a apresentação do parecer de aprovação do CEP, acredita-se que o mesmo proporciona maior segurança ao participante.

De maneira geral, os dados coletados foram compilados sob a forma de quadro explicativo, divididas entre “instituições governamentais e sociedade civil”, com a síntese das informações obtidas nas entrevistas.

Os instrumentos da pesquisa encontram-se na seção apêndice desta dissertação.

1.2 Estrutura da Dissertação

A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo intitulado “dos regimes internacionais às políticas domésticas de proteção a migrantes e refugiados no Brasil” aborda sobre o processo de institucionalização dos regimes internacionais de proteção aos migrantes e refugiados e o processo de internalização no

ordenamento jurídico brasileiro. Apresenta os desafios globais de proteção a esses grupos e as contribuições teóricas de Thomas Risse e Angelica Huerta sobre áreas de Estado limitado e construção de capacidade institucional, as quais serão utilizadas para as análises sobre o caso de Corumbá/ MS.

O segundo capítulo, intitulado “fronteiras brasileiras em perspectiva e o caso de Corumbá”, traz as principais características políticas, sociais e econômicas das fronteiras brasileiras tendo como enfoque o “Arco Central” da faixa de fronteira, onde está localizado o município de Corumbá, foco desta análise. Sobre Corumbá, são abordados os elementos históricos de formação do município e as múltiplas relações deste espaço com o tema das migrações internacionais, bem como a apresentação dos atores locais que trabalham com a temática e algumas dificuldades enfrentadas para o acesso aos direitos fundamentais dos migrantes e solicitantes de refúgio nesta cidade.

O terceiro capítulo apresenta e analisa as variáveis constitutivas da capacidade estatal para a garantia dos direitos aos migrantes e refugiados na fronteira de Corumbá. Neste capítulo são analisadas as funções das instituições que lidam com o tema das migrações em Corumbá, suas respectivas estruturas e desafios operacionais enfrentados pelos agentes no que tange às migrações. Tais desafios são apresentados através de um quadro explicativo utilizado para a tabulação dos dados coletados nas entrevistas realizadas.

2 DOS REGIMES INTERNACIONAIS ÀS POLÍTICAS DOMÉSTICAS DE PROTEÇÃO A MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL

A movimentação de intensas massas populacionais é destaque na agenda global, em especial por conta de conflitos no Oriente Médio e em países do continente africano, e violação generalizada de direitos humanos em países da América Latina. Segundo o Inventário de Migração Internacional da ONU, em julho de 2019, o número de migrantes internacionais alcançou 272 milhões de pessoas; um aumento de 51 milhões desde 2010, este número representa atualmente 3,5% da população global (UN, 2019).

O panorama global das migrações internacionais nos últimos anos contribuiu para a escalada deste tema nas principais agendas políticas, econômicas, sociais e de segurança do sistema internacional. Apesar da hodiernidade do tema, este fenômeno está presente na história da humanidade desde os primórdios, contribuindo para as transformações da sociedade, dos espaços e modos de vida de maneira multidimensional. As abordagens teóricas sobre o tema também sofreram modificações profundas ao longo da história.

Os estudos clássicos sobre as migrações possuem como marco histórico o intenso fluxo de migrantes do campo para a cidade e os movimentos transoceânicos de trabalhadores a partir do século XIX. Neste contexto, “autores das migrações”, geralmente teóricos da Sociologia, tinham como foco analisar a influência deste evento no desenvolvimento do capitalismo, da urbanização e da industrialização.

O geógrafo inglês Ernest George Ravenstein é considerado um dos principais autores clássicos das migrações internacionais. Ravenstein é conhecido pelo conjunto de procedimentos metodológicos para o estudo desta temática. O autor também se destacou por conta de três artigos publicados em 1876, 1885 e 1889, respectivamente, em que atribuiu a questão migratória a fatores essencialmente econômicos. O mesmo propôs através das chamadas “*Laws of Migrations*”, o modelo teórico “*push-pull*”, para explicar os motivos os quais levavam os indivíduos a migrarem. Neste modelo “*push*” aplica-se ao local de origem do migrante, cuja ideia é de que as condições de vida aí são precárias, empurrando os indivíduos para fora do seu país ou cidade; a noção de “*pull*” se refere ao local de destino, onde as condições de vida são satisfatórias e atrativas, capazes de atrair os indivíduos (NOLASCO, 2016).

Após a Segunda Guerra Mundial, autores considerados neoclássicos passaram a considerar outros fatores acerca das migrações internacionais os quais seriam

responsáveis por atenuar a sua repulsão e atração. Estes baseiam suas análises na economia política, onde individualismo e o liberalismo “se constituem como uma tríade de princípios que concebe o homem como um ser livre e racional, capaz de optar entre distintas alternativas de forma a conseguir os melhores resultados com os menores custos” (NOLASCO, 2016, p.17). Esta concepção segue a linha de pensamento proposta por Ravenstein, e considera a migração um fenômeno guiado pela vontade humana em buscar uma vida melhor em outro país, agindo sempre de maneira racional e planejada.

Alejandro Portes e József Bőrcz (1998, p.69) demonstram em suas análises as limitações teóricas do modelo clássico “*push-pull*” para analisar as múltiplas características dos fluxos migratórios internacionais. Destacam que estes fluxos não ocorrem necessariamente de países pobres para países desenvolvidos. Isso demonstra que para as migrações internacionais acontecerem não são suficientes as profundas desigualdades entre os países, pois há um conjunto de outros fatores presentes tanto no país de origem quanto de destino, que podem impelir ou prevenir fluxos migratórios que vão além da questão econômica: as leis nacionais, fronteiras políticas, custos da viagem e barreiras físicas. Ainda há que se considerar a existência de fatores individuais como gênero, idade, classe social, educação e processo de integração no novo país.

Tilly (1977) destaca outros fatores decisivos para o curso das migrações durante processo de transformação da ordem global: a mudança na distribuição geográfica do emprego e oportunidades ao redor do mundo; os desequilíbrios demográficos; questões climáticas; alterações de diferenças regionais; além de ações e políticas no âmbito do Estado-nação, que resultaram em conflitos e guerras expulsando ou realocando grupos étnicos específicos.

Observa-se que a intensidade e a complexidade da mobilidade humana na modernidade trazem sérias interrogações em relação as suas causas, nesse sentido restringir as análises acerca desse processo ao viés da economia política somente, pode ser problemática em especial para o desenvolvimento de políticas de proteção adequadas a esses grupos.

Os efeitos da globalização a partir da década de 1980 caracterizam-se por aumentos significativos no intercâmbio comercial e financeiro, em uma economia internacional crescentemente aberta; pela integração econômica, social, cultural e política, e redução dos custos de transporte e da comunicação. Esse processo de caráter multidimensional gerou no âmbito das migrações um grande paradoxo: por um lado se configura enquanto principal catalizador dos chamados fluxos migratórios

contemporâneos e ao mesmo tempo impulsionou a criação de mecanismos de controle migratórios cada vez mais rigorosos por parte dos Estados (CASTLES *et al.* 2014; MARINUCCI; MILESI, 2006).

Inserida nesse paradoxo gerado pela globalização, a conjuntura política atual para as migrações internacionais tem sido pautada no discurso de proteção à soberania e em ações securitárias dos Estados receptores. Tal configuração tem como premissas, o clima de desconfiança instaurado após o período entre guerras, os regimes totalitários ao redor do mundo na segunda metade do século XX, e ataques terroristas em solo de superpotências como os Estados Unidos já no século XXI. Em contrapartida a essa conjuntura, temos um sistema internacional marcado pela expansão de processos consultivos regionais, bem como na cooperação internacional para a resolução de questões sociopolíticas, como a proteção dos direitos humanos.

Neste sentido, a presente seção aborda o contexto histórico-social internacional acerca da institucionalização da proteção aos migrantes e refugiados e a internalização deste tema no ordenamento jurídico brasileiro, identificando os principais acordos e instituições responsáveis; os desafios globais de proteção aos fluxos migratórios contemporâneos; e as principais reflexões sobre governança em áreas de Estado limitado e construção de capacidade institucional propostas por Thomas Risse e Angelica Huerta.

2.1 Regimes internacionais de direitos humanos e a institucionalização da proteção aos migrantes e refugiados

No campo das Relações Internacionais, são utilizados constantemente termos como interdependência, cooperação, globalização, regimes e governança. O conceito de “regimes internacionais” assim como os outros termos mencionados possui como base, correntes teóricas as quais podem oferecer múltiplas definições, a partir das suas perspectivas de análise.

John Ruggie foi o primeiro a introduzir o conceito de regimes nos estudos das relações internacionais, em seu artigo intitulado “*International Responses to Technology: Concepts and Trends*” publicado em 1975 na revista *International Organization*. Mas a definição mais proeminente nesse campo de estudos é dada por Stephen Krasner:

Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das

relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições gerais ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 1982, p. 185, tradução nossa).

Embora a definição de regimes internacionais defendida por Krasner seja considerada consensual por grande parte da comunidade acadêmica das RI, existem algumas críticas a essa definição, em especial pela dificuldade em se diferenciar os quatro componentes supracitados os quais caracterizam os regimes: princípios, normas, regras e procedimentos.

A aplicação do conceito de regime internacional na temática dos direitos humanos foi feita por Jack Donnelly. O teórico utilizou o conceito de regimes para descrever e analisar o conjunto de normas e órgãos internacionais de direitos humanos que surgiram após a inclusão desse tema na Carta das Nações Unidas (MUÑOZ, 2017). A partir das contribuições de Krasner, Donnelly define regimes internacionais no campo dos direitos humanos enquanto:

Normas e tomada de decisão. Procedimentos aceitos pelos atores internacionais para regulamentar determinada área. Estados (e outros atores relevantes) aceitam certas exigências normativas ou processuais e constrangimentos, substituindo assim parcialmente a sua soberania perante a comunidade internacional, embora soberania continue sendo o princípio central de ordenação da sociedade de Estados. Os regimes exigem renúncias e limitações da autoridade nacional soberana em determinada área, a fim de reduzir os custos da anarquia internacional (DONNELLY, 1986, p. 602, tradução nossa).

Donnelly (1986) destaca a grande influência do apelo ideológico e normativo dos valores e diretrizes de direitos humanos no mundo pós-guerra. Diferentemente dos demais regimes internacionais, os regimes de direitos humanos não estão focados na política externa dos Estados. A forma de atuação destes, geralmente está pautada no monitoramento sistemático da implementação prática das normas de direitos humanos no âmbito doméstico.

Após a Segunda Guerra Mundial surgem, principalmente diante da proliferação de refugiados e apátridas, os primeiros indícios da afirmação de que a “sociedade internacional” tem responsabilidade pela vida e pela proteção dos direitos humanos do indivíduo, independente de seu próprio Estado (REIS, 2006. p. 33-42). De modo geral, a assinatura da carta de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) são considerados marcos fundamentais do Direito

Internacional dos Direitos Humanos. Para Reis (2006), a promoção de um regime internacional nesse período era, sobretudo, uma resposta àqueles que estavam horrorizados diante das revelações sobre as atrocidades cometidas pelos países do Eixo durante o conflito.

Os regimes internacionais de direitos humanos que surgiram no pós-guerra tornaram-se diversos devido a complexidades de desafios sociopolíticos postos diante da comunidade internacional. Estes podem ser compilados em torno dos grupos específicos de sujeitos os quais procuram proteger. A conjuntura neste período contava com um fluxo de cerca de 40 milhões de pessoas se deslocando por conta das consequências da guerra, e com Estados preocupados sobre o destino dessas massas populacionais e sobre a necessidade de se tomar iniciativas conjuntas para lidar com o tema (UBER, 2012).

Segundo Muñoz (2017), a maneira mais comum de desagregar e reagrupar o complexo regime internacional de direitos humanos é entorno das organizações internacionais (OIs), nas quais se insere o conjunto concreto de normas e órgãos existentes. A criação de OIs representa um fator importante no desenvolvimento normativo e institucional dos direitos humanos no sistema internacional.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) criado em 1950, e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 1951 são organizações intergovernamentais atuantes no âmbito das Nações Unidas para assistir aos refugiados e demais fluxos migratórios desde o pós-guerra. O ACNUR desempenha desde a sua criação um importante papel na proteção jurídica e assistência material aos solicitantes de refúgio e refugiados; além de supervisionar o cumprimento das resoluções assinadas sobre o tema pelos atores. Já a OIM tem como objetivo a promoção da migração humana de maneira segura e ordenada, a partir do trabalho em colaboração com atores governamentais e sociedade civil. Ambas as instituições destacam em suas respectivas cartas de criação, o reconhecimento do vínculo entre os fluxos migratórios e o desenvolvimento econômico, social e cultural dos povos, assim como o respeito ao direito à liberdade de movimento das pessoas (SILVA; RODRIGUES, 2012; IOM, 2019; ACNUR, 2019).

Além da criação do ACNUR e da OIM, são marcos importantes na institucionalização da proteção aos migrantes e refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e sua revisão pelo Protocolo de 1967; a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954; e outros de caráter regional como a Agência das

Nações Unidas de assistência aos refugiados palestinos (UNRWA); Convenção da União Africana Sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente na África e no âmbito latino-americano temos a Declaração de Cartagena de 1984. Esta última busca promover no âmbito da América Latina a adoção de normas regionais que facilitem a aplicação da Convenção de 1951 e do protocolo de 1967 e que haja a harmonização das demandas da região às normas internacionais de proteção (ACNUR, 1984).

De um modo geral, o processo de internacionalização dos direitos humanos ocorreu a partir da criação de instituições internacionais e sistemas regionais de proteção como o sistema interamericano, africano e europeu. Mas, apesar das migrações internacionais serem um fenômeno proeminente no cenário internacional, verifica-se atualmente que não há um instrumento internacional amplo e consolidado que regule a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes na migração.

Segundo Jubilut e Apolinário (2010, p.3), o que existe são normas internacionais, “que ao regularem questões de segurança, nacionalidade, apatridia, liberdade de circulação, saúde, tráfico de pessoas, refúgio, asilo, tocam na temática das migrações”, ou seja, são normas gerais de regulação social que se aplicam também às pessoas em movimento, mas que não foram feitas pensando em suas especificidades a múltiplas formas de violações a que estas são acometidas.

A respeito desta problemática, em dezembro de 2018 foi assinado o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular entre 164 Estados-membros das Nações Unidas. Trata-se do primeiro acordo negociado intergovernamentalmente, para tratar sobre todas as dimensões da migração internacional de maneira holística e abrangente. O Pacto prevê a proteção aos direitos humanos de todos os refugiados e migrantes, independente do status migratório. Destaca o combate à violência de gênero e sexual nos processos migratórios, a garantia do acesso à educação pelas crianças migrantes no país de acolhida, a condenação da xenofobia e melhorias na prestação de assistência humanitária (UN, 2019).

Estas e outras medidas requerem fortalecimento da governança global da migração, o qual também é um dos objetivos acordados, mas países como Estados Unidos, Itália, Austrália, Israel e Brasil ficaram de fora do pacto alegando que o mesmo viola a soberania dos Estados. Esta postura, advinda de países que historicamente recebem grandes fluxos migrantes e refugiados, está atrelada ao viés cada vez mais

securitizador das migrações contemporâneas e na construção negativa da imagem do imigrante aos interesses nacionais (UN, 2019).

Ao considerar o sistema internacional enquanto um espaço moldado pela troca de informações e percepções de seus atores, aliada ao poder material dos mesmos; entende-se que a negação de um pacto global das migrações, especialmente por potências mundiais, representa uma grande ameaça à construção e efetivação de uma governança global sobre o assunto. Principalmente pela influência destes Estados sobre demais atores, seja em aspectos ideológicos e/ou materiais.

Considerando a debilidade enfrentada por alguns Estados em regiões e contextos específicos, e a resistência de outros em contribuir para o fortalecimento da governança global em temas relacionados aos direitos humanos, infere-se que a atuação de outros atores transnacionais como as organizações da sociedade civil e organizações intergovernamentais como a OIM e o ACNUR, são indispensáveis para dar visibilidade às violações de direitos, sofridas pelos migrantes e principalmente para a disseminação de ideias em prol dos direitos humanos.

As ações das OIs supracitadas ocorrem a partir de investigações, pesquisas, e na gestão conjunta com os governos, para que estes incorporem os princípios dos direitos humanos em suas políticas domésticas, além de prestar apoio técnico direto aos mesmos para a implementação de estratégias para ações concretas a favor da população migrante e refugiada. Desta maneira as mesmas geram importantes impactos no âmbito doméstico dos Estados membros, e exercem influência significativa sobre as políticas públicas de proteção adotadas por eles.

2.2 Os desafios de proteção aos fluxos migratórios contemporâneos: um panorama global

Um grande percentual dos 272 milhões de migrantes internacionais no mundo atualmente, diz respeito a pessoas que foram forçadas a deixar suas respectivas comunidades ou países de origem. O número de pessoas fugindo de guerras, perseguições e conflitos superou a marca de 70 milhões em 2018. Este é o maior nível de deslocamento forçado registrado pelo ACNUR em seus quase 70 anos de atuação. Dentre estes deslocamentos de 41,3 milhões de pessoas foram forçadas a sair de suas casas, mas permaneceram dentro de seus próprios países; 25,9 milhões são refugiados reconhecidos e cerca de 3,5 milhões são requerentes de refúgio em outros países (UNHCR, 2018).

O panorama global das migrações internacionais demonstra que além dos conflitos armados, as mudanças climáticas, as crises econômicas, sociais e políticas, também passaram a constituir as causas do deslocamento forçado de milhões de pessoas ao redor do mundo tornando cada vez mais comum a constatação de fluxos migratórios mistos.

Apesar de caracterizar parte dos grandes grupos em trânsito atualmente, a expressão “fluxos migratórios mistos” ganhou força a partir da década de 1990, período em que os atores internacionais visavam retratar o caráter complexo da migração internacional no Pós-Guerra Fria, especialmente pela mescla entre refugiados e migrantes indocumentados que se deslocavam entre as fronteiras nesse período (MOULIN, 2012; TILLY, 1977).

A diversidade de causas e fatores que impellem essa movimentação, e a variedade de “categorias migratórias” possíveis em um único grupo de migrantes traz muitos desafios para os Estados e demais atores internacionais na formulação de políticas regulatórias e de proteção. Neste contexto, a falta de uma proteção internacional sistematizada e que considere todas estas diferenciações, leva à utilização inadequada dos poucos mecanismos existentes, aumentando na prática a vulnerabilidade dessas pessoas. A análise jurídica da temática das migrações tem demonstrado, neste sentido, esforços para sistematizar as normas de proteção aplicadas às diferentes situações de migração (JUBILUT, APOLINÁRIO, 2010).

Para que seja possível avaliar as formas mais adequadas de se garantir direitos fundamentais aos migrantes internacionais, é relevante a apresentação das distinções entre as situações migratórias. A seguir são apresentados os principais conceitos utilizados por organizações internacionais de proteção (ACNUR, OIM), dispostos no Direito Internacional dos Refugiados, bem como aplicado por grande parte dos funcionários de instituições que atuam no âmbito doméstico acerca algumas situações migratórias: fluxos migratórios mistos; migrante indocumentado; deslocados forçados; refugiados; reassentados e apátridas.

De maneira geral, a IOM (2011, p. 62-63) define o fenômeno da migração humana com sendo o movimento de uma pessoa, ou um grupo, por meio de fronteira internacionais ou dentro do próprio Estado, abrangendo qualquer movimento da população, seja qual for a sua composição ou causa. Inclui-se então a migração de refugiados, deslocados internos, migrantes econômicos, asilados políticos, reunificação familiar, dentre outras. Portanto, o migrante internacional é o indivíduo que sai de um

Estado para se estabelecer em outro, independente da motivação, sua categorização então se dará a partir de uma construção social e política.

Há duas grandes “categorias” dentro das migrações internacionais: a migração espontânea, a qual independente da sua motivação não existe um elemento de coerção direta fazendo com que este indivíduo ou grupo saia do seu local de origem, os chamados “migrantes econômicos”; e o deslocamento forçado, o qual configura-se como movimento migratório onde existe um elemento de coerção, incluindo-se ameaças à vida e aos modos de vida. Estes podem ser decorrentes de causas naturais ou humanas, como a movimentação de refugiados, pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, desastres químicos ou nucleares, por causa da fome ou por conta de projetos de infraestrutura para o desenvolvimento capitalista (IOM, 2011).

Os fluxos migratórios mistos são, por sua vez, movimentos complexos, que incluem migrantes econômicos e deslocados forçados, como refugiados e outros. Estão muitas vezes relacionados aos movimentos irregulares: pessoas que migram sem a documentação necessária; que atravessam fronteiras sem a autorização do Estado destino.

Faz-se importante frisar o conceito de imigrante documentado e imigrante indocumentado. Um imigrante documentado é aquele que entrou no país regularmente e neste permanece dentro dos parâmetros legais de admissão. Já o imigrante indocumentado, é aquele que devido à entrada não autorizada através de um visto, não possui status legal em um país de trânsito ou acolhimento. Utilizar o termo “não documentado” é o adequado nessas condições, pois o ato de migrar não é um delito, o termo “ilegal” carrega conotação criminal e prejudica o viés humanitário no tratamento das migrações internacionais; desumaniza as pessoas que migram e, como decorrência, pode ser usada para justificar a negativa de direitos que são próprios da condição humana (IOM, 2011).

Já o conceito de refugiado é consagrado na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo Adicional de Nova York, de 1967. Segundo esses instrumentos, refugiado, é toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outros países. A Declaração de Cartagena adotada no âmbito latino-americano amplia a definição considerando também

refugiados àqueles que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos buscam proteção em outro país (ACNUR, 1951; ACNUR, 1967; ACNUR, 1984).

Os reassentados são refugiados que foram transferidos de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-lo e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente. O reassentamento é singular porque é a única solução durável que envolve a realocação de refugiados de um país anfitrião para um terceiro país. Os países para reassentamento proporcionam ao refugiado proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos desfrutados pelos nacionais (ACNUR, 2011; IOM, 2011).

Há ainda dentro das migrações internacionais a definição de apatridia. Um apátrida é toda pessoa que não seja considerada nacional de nenhum Estado, conforme sua legislação. Sobre esta condição, Agambem (2007) explana sobre o poder que o soberano (Estado) detém de decidir sobre a normalidade ou anomia da vida social, podendo proclamar estado de exceção e de suspender a vigência da lei e dos direitos, é o que ocorre com um apátrida, este tem seus direitos “suspensos” por estarem desprovidos da proteção de um Estado o qual não o reconhece. O apátrida deixa de sê-lo quando adquire uma nacionalidade, mesmo que não seja aquela objetivada por ele em um primeiro momento. A questão da apatridia assim como de outras classificações dos deslocamentos forçados, são extremamente complexas e podem as categorias transcenderem entre si, um exemplo disso é que muitos apátridas são refugiados também.

Embora as terminologias apresentadas sejam difundidas por uma ampla parcela da comunidade internacional sobre o tema, se faz importante destacar a inexistência de definições universalmente aceitas, e que, estas são modificadas a partir das perspectivas e abordagens dos atores. Tais definições geralmente se baseiam na motivação do processo migratório, na condição jurídica dada ao imigrante no país receptor, finalidade da migração ou ainda as necessidades específicas de proteção de determinado grupo ou indivíduo. Mas devido a essa complexidade da questão migratória e a variação de abordagens sobre o tema, estas definições podem ser consideradas em muitos casos vagas ou até mesmo contraditórias (IOM, 2011).

A criação de “categorias” ou divisões acerca das migrações internacionais possui uma enorme importância para fins analíticos sobre a temática, mas, estas distinções têm se apresentado na maneira problemática na prática. Segundo Betts (2009), não é possível, por exemplo, traçar nitidamente a distinção das migrações forçadas e

espontâneas; pois os fatores para essa concepção são apresentados de maneira espectral nos fluxos migratórios, e não em uma clara dicotomia. A apresentação dos fluxos migratórios enquanto um espectro é marcado pelo entrelaçamento de fatores políticos, econômicos e sociais que perpassam os diferentes níveis do relacionamento entre esse fenômeno e a política global: as suas causas, consequências, e as respostas por parte dos atores às transformações causadas por ele.

A sobreposição de fatores que caracterizam os fluxos migratórios contemporâneos se configura na prática um dos maiores entraves na criação de ações e políticas de assistência e proteção. A respeito da utilidade da categorização migratória para fins analíticos e as suas dificuldades de aplicação na prática; esta dissertação se propõe a considerar nas análises propostas as distinções utilizadas no Direito Internacional sobre as migrações (mencionadas nos parágrafos anteriores), mas reconhece e destaca a natureza problemática da mesma em termos práticos de proteção aos migrantes internacionais.

A assinatura de tratados sobre os direitos humanos não são neste sentido meras declarações de cunho político, e nem sempre são ações de completa discricionariedade dos Estados. Os acordos firmados multilateralmente criam obrigações e responsabilidades na seara internacional e passam a vincular as partes acordantes, assim, tais normas assumidas internacionalmente passam a ser incorporadas no direito interno dos Estados e a adquirir status semelhantes as demais espécies normativas que integram a ordem nacional.

O Brasil assumiu diversos compromissos no que diz respeito à proteção a migrantes e refugiados em território nacional nos últimos governos, desenvolveu uma legislação para refugiados considerada moderna pelos órgãos internacionais de proteção, e recentemente alterou a lei sobre migração para um dispositivo jurídico que corrobora com as normas internacionais de direitos humanos.

2.3 A internalização das normas de proteção a migrantes e refugiados no ordenamento jurídico brasileiro

O Brasil é historicamente um país receptor de migrantes. Ao longo dos séculos, várias ondas migratórias, de países diversos, por diferentes meios e razões, ocuparam e colonizaram o território brasileiro. Até 1980, as questões migratórias interessavam ao Brasil em uma perspectiva de país destino dos migrantes. A partir da década de 1980

observa-se uma onda emigratória de brasileiros para o exterior, motivados especialmente pelo quadro doméstico de estagnação econômica e desemprego. Esse mesmo período foi marcado pelo avanço de regimes ditatoriais na América Latina, neste contexto, Estados latino americanos que entre 1947 a 1952 acolheram cerca de 100 mil europeus que fugiam da Segunda Guerra Mundial, passaram a serem produtores de refugiados (ZARJEVSKI, 1987, p.211 apud MOREIRA, 2005, p. 59).

A política migratória brasileira foi orientada durante muito tempo pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro). Esta Lei foi elaborada durante o regime militar de exceção, delimitada pela doutrina de segurança nacional e restringia uma série de direitos aos estrangeiros. Trata-se de uma normativa nacional cuja pretensão era de disciplinar a vida do estrangeiro no Brasil, por isso, regulava direitos e deveres, além de ter sido estabelecida para orientar as ações da política pública migratória do país. A mesma refletia um conjunto de discursos de bipolaridade política, balança de poder e segurança, internacionalmente difundido naquele período.

Tal percepção acerca das migrações internacionais começa a mudar, a partir dos anos 1990, à medida que o Brasil ratifica acordos e tratados internacionais referentes a essa tratativa. Vale ressaltar que a década de 1990 ficou conhecida como a década das conferências mundiais da ONU, este período possui como destaque a centralidade dos direitos humanos na política internacional das sociedades e dos Estados e que consequentemente influenciou as novas tratativas dadas ao tema das migrações no Brasil.

A proteção dos direitos humanos, a construção da paz após conflitos armados e transições políticas, o fim da violência endêmica e a resolução dessas tensões ainda permanecem nos dias atuais, e continuam a serem alguns dos principais desafios para a sociedade internacional. Mas Estados e demais atores estão mais bem aparelhados para enfrentá-los, graças a dinâmicas estabelecidas pelo ciclo de conferências e influências de regimes internacionais temáticos.

No que tange às migrações internacionais e ao instituto do refúgio, no ano de 2018 estavam vigentes 40 normas sobre tais temas no ordenamento jurídico brasileiro, sendo: 3 Leis, 4 Decretos, 14 Resoluções Normativas, 2 Resoluções Conjuntas, 13 Portarias Interministeriais, além dos 4 Documentos Internacionais acordados e ratificados pelo Brasil: o Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, de promulgação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951; o Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972, o qual promulga o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos

Refugiados; a Declaração de Cartagena de 1984; e Declaração do Brasil (Cartagena+30). A grande maioria das normas internas foram concebidas no âmbito do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do (CONARE) Comitê Nacional para os Refugiados (BRASIL, 2019).

O Estatuto do Estrangeiro criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). A importância deste órgão está na organização da política migratória brasileira, e também enquanto um espaço de diálogo para diferentes setores da sociedade. A partir deste espaço foi possível, por exemplo, a aprovação do visto humanitário para os haitianos que migraram para o Brasil a partir de 2010, a recente concessão de residência temporária para os venezuelanos através da Resolução Normativa (RN) Nº 126 e a resolução de diversos casos omissos, não previstos em lei (BRASIL, 1980; LIMA *et al.*, 2017).

Em maio de 2017 foi sancionada a Nova Lei de Migração, a Lei de nº 13.445/17. Esta lei revogou o Estatuto do Estrangeiro e destaca em seu âmbito a prevalência tratamento constitucional dos direitos dos migrantes no Brasil em consonância com os tratados internacionais de direitos humanos vigentes no país. O projeto original sofreu 20 vetos importantes. Alguns dos artigos vetados previam a anistia aos estrangeiros que estivessem indocumentados no Brasil quando a lei entrasse em vigor, e dava liberdade aos povos indígenas de transitarem pelas fronteiras do Brasil com outros países. A justificativa para retirada esses dois artigos do texto original é a de violação ao poder discricionário do Estado em regular as migrações, e afronta à soberania nacional respectivamente (BRASIL, 2017; LIMA *et al.*, 2017).

Apesar dos vetos, o novo arcabouço legal representa um grande avanço no trato da questão migratória no Brasil. Entre as conquistas obtidas com a nova lei destacam-se a definição das categorias de imigrante, em especial a definição de apátrida, facilitando a acolhida de um número crescente de pessoas sem nacionalidade; e a criação de princípios e diretrizes da política migratória pautada nos Declaração Universal dos Direitos Humanos, com o compromisso de estabelecer garantias aos migrantes e sua família (BRASIL, 2017; LIMA *et al.*, 2017).

No que tange ao direito das pessoas refugiadas, no Brasil, o processo de internalização das normas correlatas ocorreu em clima de reação e reconciliação do Estado frente ao legado da ditadura militar. A regulamentação veio através da Lei nº 9.474/97, que adota a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de

Cartagena de 1984, que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado (BRASIL, 1997).

Esta Lei fundamenta a obrigação de conceder pátria ao nacional de outro Estado que fugiu de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, pela violência generalizada, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. A mesma instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), enquanto órgão responsável pela avaliação das solicitações de refúgio e reconhecimento do status de refugiado (BRASIL, 1997).

No Brasil, a gestão fragmentada da migração entre diversos órgãos, produz dados quantitativos também fragmentados, tornando difícil a apreensão conjunta dos mesmos. Os principais dados dos movimentos migratórios no país são fornecidos pela Polícia Federal: sobre fluxos migratórios nas fronteiras, entradas, saídas e registros; do Ministério do Trabalho: sobre migrantes no mercado de trabalho, empregabilidade, investimentos e perfil da migração; e do CONARE, sobre o número de solicitações, deferimentos e indeferimentos da condição de refugiado (ANTÔNIO *et al.*, 2018).

Importante destacar que o Brasil ainda não recebe uma quantidade tão expressiva de migrantes, se comparado a países como os Estados Unidos, Alemanha e outros no topo dos principais destinos, os números não alcançam a cifra de 1% da população. Mas, o crescente o número de migrantes por causas humanitárias e solicitantes de refúgio que chegaram ao Brasil nos últimos anos, especialmente pelas fronteiras na região Norte do país, tornaram necessária uma maior atenção das autoridades governamentais e da sociedade civil para a temática (ANTÔNIO *et al.*, 2018).

Segundo o relatório do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), a nacionalidade com o maior número de regularização da situação migratória no Brasil foi a de haitianos. A partir de 2011, o CONARE ao recusar as solicitações de refúgio de haitianos após o agravamento do quadro de extrema pobreza com terremoto que assolou Porto Príncipe em 2010, entendia que havia uma situação humanitária pendente e encaminhou os processos para o CNig. A falta de um amparo jurídico que regule a questão dos deslocados forçados por causas ambientais e as pressões da sociedade civil levou a aprovação de medidas emergenciais como a Resolução Normativa RN 97/2012 que concedeu visto permanente aos haitianos. Mesmo com a medida, a regularização continua sendo lenta e difícil para esta nacionalidade, devido às exigências

documentais. E embora o fluxo de haitianos tenha reduzido significativamente partir de 2016, muitos ainda aguardam o resultado do processo de regularização migratória no Brasil (FERNANDES; FARIA, 2017; ANTÔNIO *et al.*, 2018).

Segundo o CONARE, até março de 2018, constavam 5.314 refugiados com registro ativo no Brasil. O país já reconheceu mais de 10 mil refugiados ao longo da história até o referido ano, tendo como destaque refugiados sírios, congoleses e colombianos; porém quase 100 mil solicitações ainda estão pendentes, aguardando a decisão deste órgão. Atualmente, a maioria destas solicitações é de venezuelanos que fogem da violação generalizada de direitos humanos na Venezuela, como consequência de uma severa crise política, econômica e social. Em 2018 chegou a 61.681 o número de solicitações de refúgio desta nacionalidade (MJ, 2018; ACNUR, 2019).

De maneira geral, infere-se que as dificuldades de aplicabilidade das normas de direitos humanos no Brasil revelam, sobretudo, a falta de capacidade do Estado sobre estas e outras temáticas importantes. A postura do Estado Brasileiro em internalizar as normas internacionais de direitos humanos, no caso específico de proteção aos refugiados e migrantes, bem como os visíveis esforços em tentar buscar soluções para os impasses que a temática encontra na atual política migratória, demonstra que o não cumprimento prático de todas as exigências acordadas nos regimes de proteção, não se trata nestes casos, de um viés unicamente voluntarista do Estado.

A junção de fatores políticos e administrativos inseridas na construção histórica das políticas voltadas a proteção desses grupos no Brasil, bem como na estruturação das instituições existentes são os principais pontos que constituem os desafios atuais. A efetivação da garantia de direitos aos migrantes e refugiados previstos na legislação, e nos acordos internacionais de proteção, exige do governo brasileiro altos investimentos econômicos, políticos e institucionais. As ações necessárias vão desde o treinamento adequado dos profissionais que lidam diretamente com indivíduos em situações de vulnerabilidade, iniciativas para o combate a xenofobia e valorização da contribuição dos migrantes para o desenvolvimento do país, à reestruturação das instituições competentes e mudanças estruturais profundas nas esferas da administração pública.

A falta de capacidade institucional para a temática migratória, não se configura da mesma maneira em todas as regiões do Brasil. Nota-se uma maior precariedade na assistência e na estrutura das instituições de promoção e garantia de direitos nas regiões de fronteira, e a concentração das instituições responsáveis para o reconhecimento do

status de refugiados e outros trâmites burocráticos migratórios nos grandes centros urbanos distantes das fronteiras: Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro.

2.4 Governança e capacidade institucional de proteção aos direitos humanos em “áreas de Estado limitado”

Para compreender o que são áreas de Estado limitado (*areas of limited statehood*), descritas por Risse (*et al.*, 2013), se faz necessário definir o que é o Estado e quais são as suas atribuições. Segundo Weber (1982), o Estado é o definido enquanto um conjunto de instituições e funcionários expressando uma centralidade, no sentido de que as relações políticas se irradiam de um centro para cobrir uma área demarcada territorialmente, sobre a qual ele exerce o poder do estabelecimento de leis autoritariamente obrigatórias, sustentado pelo monopólio legítimo dos meios de violência física.

Os Estados possuem habilidade de planejar, implementar e executar com autoridade decisões centrais para uma coletividade. Em outras palavras, os Estados comandam o que Stephen Krasner (1999) chama de "soberania doméstica", ou seja, a organização formal dotada de autoridade política e de poder público para o exercício do controle efetivo dentro das suas fronteiras.

O Estado-nação moderno³ ocidental constitui ainda uma configuração de governança. Este fornece uma estrutura de governo e autoridade sobre uma população e um território específico, bem como um sistema de instituições políticas e sociais para implementar decisões e autoridade política. Atualmente, a democracia e o Estado de Direito pertencem às normas geralmente aceitas para este processo. O Estado também tem a tarefa de proteger a segurança interna e externa de seus cidadãos. Por último, a prestação de serviços públicos faz parte das responsabilidades clássicas do Estado: desde a estabilidade econômica e a garantia de uma segurança social mínima, até a saúde pública, educação e, hoje, a manutenção e a criação de um ambiente limpo e sustentável (RISSE, 2012).

Governança refere-se aos vários modos institucionalizados de coordenação social para produzir e implementar coletivamente regras vinculantes, ou para prover bens coletivos. As áreas de Estado limitado, são por sua vez, àquelas em que a autoridade central (governo) possui baixa habilidade de implementar e executar regras e

³ Estado-nação ou Estado nacional moderno é a unidade político-territorial soberana formada por uma nação ou sociedade civil, um Estado e um território (BRESSER-PEREIRA, 2008).

decisões ou não possui o monopólio legítimo sobre os meios da violência, pelo menos temporariamente. Esta configuração possui várias dimensões: territorial, ou seja, em partes dos espaços territoriais de um país; setorial, em relação a áreas políticas específicas; e social, no que diz respeito á partes específicas da população. Governança em áreas de estado limitado requer neste sentido, a prestação de serviços e garantias em um contexto de ausência de um Estado em pleno funcionamento (RISSE *et al.*, 2013).

A governança consiste em formas institucionalizadas de coordenação social. As instituições neste contexto são normas, regras, procedimentos e organizações formais e informais, que moldam as relações entre os diferentes atores em uma configuração de governança.

Assimetrias entre os atores, criadas por disposições institucionais e/ou pela distribuição desigual de seus recursos materiais e imateriais, são parte de uma parcela das configurações da governança. Estas proporcionam uma janela de oportunidade para o uso de diferentes modos de governança, potencialmente moldando o seu resultado substantivo. Os recursos materiais e imateriais proporcionam aos atores a capacidade necessária para cumprir determinadas funções e para exercer influência sobre os demais. A má distribuição de recursos pode criar neste sentido, uma situação de interdependência assimétrica para governar efetivamente, pois os atores precisam de uma série de diferentes recursos como conhecimento e expertise para a tomada de decisão, organização, capacidade de implementação, e legitimidade (RISSE, 2012).

A existência de uma boa governança em determinado espaço, seja ele a nível local, nacional ou internacional está intrinsecamente relacionado à garantia dos direitos humanos. Pois a boa governança e os direitos humanos se reforçam mutuamente.

Os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos fornecem um conjunto de valores para orientar o trabalho dos Governos e outros e atores sociais. Os regimes internacionais temáticos fornecem um conjunto de padrões de desempenho em relação a que estes atores podem ser responsabilizados utilizando-se de mecanismos sociais para indução à conformidade comportamental entre os membros (trajeto do *commitment* ao *compliance*).

Além disso, os princípios dos direitos humanos fornecem o conteúdo para esforços da boa governança: podem informar o desenvolvimento de quadros legislativos, políticas, programas, dotações orçamentais e outras medidas. Contribuem nesse sentido na construção de capacidades institucionais (*capacity building*): melhorias na capacidade de identificar problemas para ação pública, avaliar opções para respondê-

los, formular políticas que os abordem construtivamente, implementar atividades exigidas pelas leis e normas e sustentar essas atividades por tempo suficiente para impactar as condições de desenvolvimento econômico e social a que se propõem (HUERTA, 2008; RISSE, 2012).

Entretanto, sem uma boa governança, os direitos humanos não podem ser respeitados e protegidos de forma sustentável. Estas garantias dependem de um ambiente propício. Isso inclui marcos legais e arranjos de instituições capacitadas, bem como processos políticos, gerenciais e administrativos responsáveis por responder aos direitos e necessidades da população em especial aos grupos mais vulneráveis (RISSE, 2012).

O Estado não é apenas o aparato burocrático, mas também uma arena política, na qual, interesses, ideologias internas e externas à estrutura organizacional são processadas. Neste sentido, para se avaliar a capacidade institucional sobre determinada área, é necessário combinar os componentes administrativos e políticos da mesma.

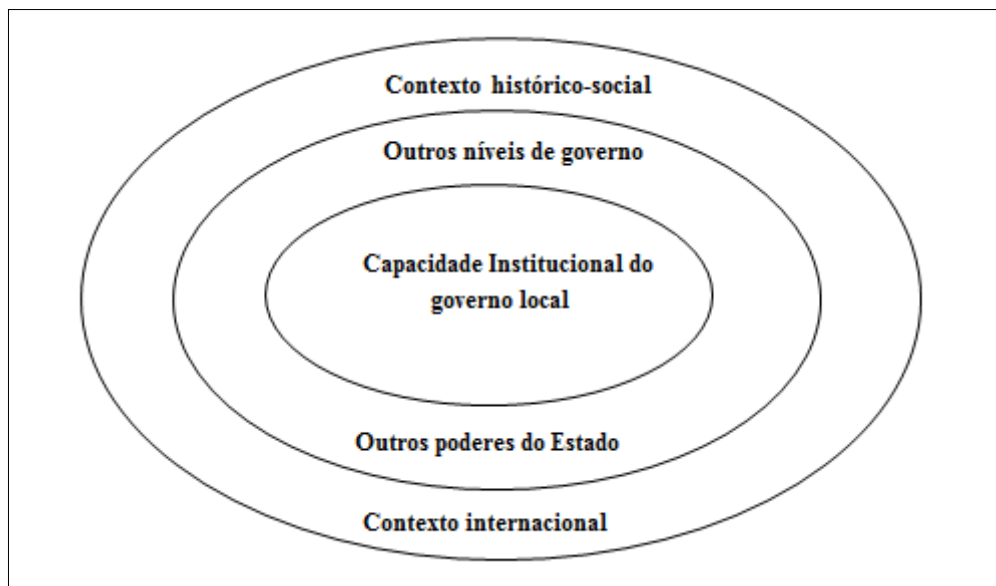
A capacidade administrativa refere-se às habilidades técnicas burocráticas do aparato estatal necessárias para implementar os objetivos oficiais sobre o tema. Nesse componente, destacam-se duas dimensões, a primeira voltada para recursos humanos e a segunda voltada para a organização. As falhas e dificuldades identificadas na capacidade administrativa podem ser relacionadas a aspectos involuntários para o não cumprimento às normas pré-estabelecidas, pelo fato de os atores não possuírem recursos técnicos e administrativos necessários (HUERTA, 2008; OSPINA, 2002).

Já a capacidade política está associada à maneira como os atores políticos se relacionam. Vários fatores se estão incluídos nesse componente dentre os quais se destacam: a participação política, isto é, quem participa e como o faz; negociação, ou seja, a vontade política entre os atores e suas formas de negociação; a luta pelo poder, ou quanto os atores aceitam a distribuição de poder existente. A falta de capacidade política pode ser relacionada, neste sentido, aos aspectos voluntários do não cumprimento de normas e leis pré-estabelecidas pelos atores institucionais (HUERTA, 2008; OSPINA, 2002).

Segundo Huerta (2008), a capacidade institucional é dinâmica, mutável e historicamente construída. Não é algo homogêneo em todas as áreas da política, e seus desdobramentos dependem de vários fatores como o tipo de problema público, governo, atores sociais envolvidos e recursos necessários. Portanto este tema deve ser verificado e interpretado em cada área específica de política pública, e, em particular, indicado

quando se tratar de casos nacionais ou locais. A Figura 1 destaca as dimensões a serem consideradas para análises acerca da capacidade institucional.

Figura 1- Dimensões relevantes para a análise de capacidade institucional



Fonte: Huerta, 2008.

Tendo como estudo de caso a questão migratória na cidade de Corumbá, cujo objetivo compreende a análise da capacidade do governo local para lidar com as dificuldades que envolvem o tema em epígrafe, deve-se primeiro reconhecer que essa capacidade é expressa, particularmente, no governo local, mas está associada a outras áreas dos poderes do governo e do Estado como um todo. Ou seja, a capacidade estará em mãos de órgãos governamentais que em sua maioria ocupam o aparato executivo local, mas não pode ser explicado apenas em termos do que acontece dentro dessa instância, nem em seu link limitado com os poderes legislativo e judiciário.

Além dessas considerações, é necessário reconhecer que a capacidade institucional a ser analisada está imersa em uma realidade que se distingue de outras por um contexto histórico-social específico caracterizado por um sistema econômico e político particular, com determinadas relações e atores próprios da realidade corumbaense, ao mesmo tempo inserido em um ambiente internacional, especialmente por se tratar de área de fronteira.

Este primeiro capítulo abordou o panorama internacional e nacional das migrações internacionais e dos referidos atores envolvidos no processo de institucionalização desta temática em ambas as esferas. Trouxe elementos histórico-

sociais como base para o aprofundamento da análise sobre o caso de Corumbá a qual se dará nas próximas seções. Apresentou também as concepções teóricas a serem utilizadas para a identificação dos pontos voluntários e involuntários para o *non-compliance* às normas de proteção aos migrantes e refugiados: o conceito de áreas de Estado limitado e de capacidade institucional.

3 FRONTEIRAS BRASILEIRAS EM PERSPECTIVA E O CASO DE CORUMBÁ

O presente capítulo tem como objetivo refletir sobre como os elementos estruturais das áreas de fronteiras impactam no atendimento adequado e o *compliance* às normas de proteção aos migrantes e refugiados no momento de entrada destes no território brasileiro. Para isto, apresenta-se um panorama geral das fronteiras brasileiras, em especial as características geopolíticas, econômicas e sociais do município de Corumbá, foco de análise desta dissertação. São identificados os programas de desenvolvimento regional criados para esses espaços no âmbito do Governo Federal e as dificuldades enfrentadas pelas populações fronteiriças no exercício da cidadania e acesso a serviços fundamentais devido às assimetrias presentes nestas regiões.

O capítulo também aborda sobre a relação de Corumbá com os fluxos migratórios contemporâneos que rumam ao Brasil, e um panorama geral das situações enfrentadas por agentes e instituições locais no atendimento aos grupos que adentram por esta fronteira. São apresentadas ainda, informações importantes para a compreensão da lógica política e social construída nesta cidade a despeito dos deslocamentos pendulares de brasileiros e bolivianos na fronteira entre Corumbá e Puerto Quijarro; sobre o aparato de segurança estatal presente nesta região e os impactos desta disposição na questão migratória e de todas as pessoas em trânsito nesta fronteira.

3.1 Programas para o desenvolvimento da faixa de fronteira e as características político-econômicas de Corumbá

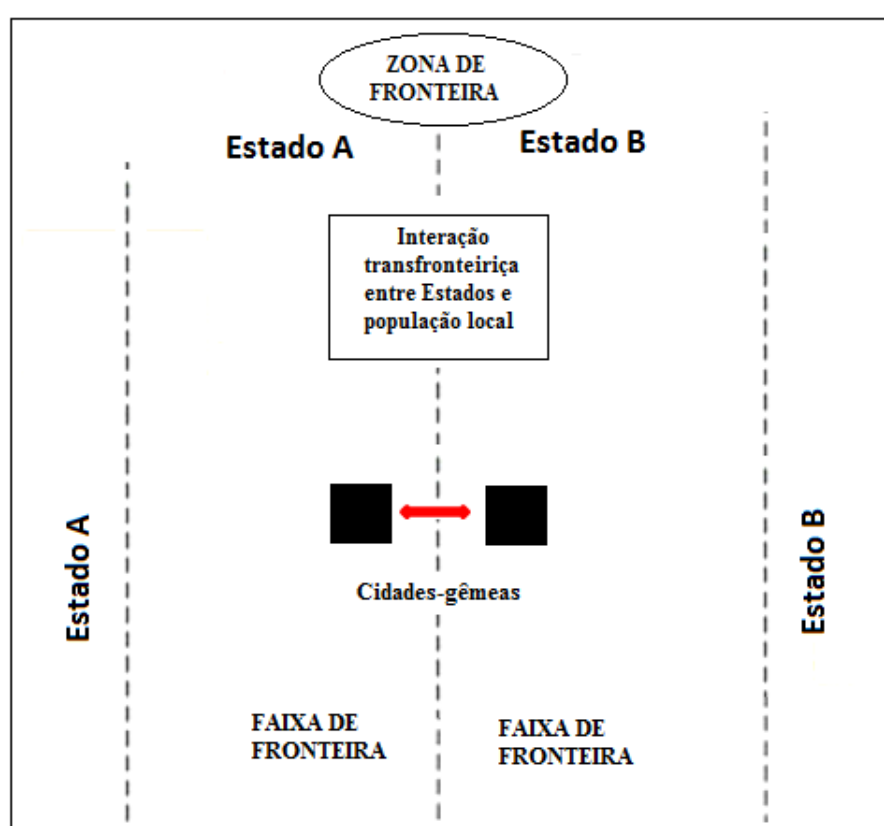
Geograficamente, uma das principais características do Brasil é a vasta extensão territorial de suas fronteiras. A Lei nº 6.634/79 e o Decreto nº 85.064/79 estabeleceram que a fronteira terrestre brasileira representa uma área de 15.719 km, e utilizam o critério de faixa de fronteira definindo-a como um território de 150 km a partir da linha limítrofe. Esta regulamentação também se faz presente no Art. 20, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988. Assim a faixa de fronteira brasileira abarca 11 Unidades da Federação e 588 municípios, onde vivem aproximadamente 10 milhões de habitantes (BRASIL, 1988; BRASIL, 2005).

Como “epiderme”⁴, a fronteira corresponde a uma linha divisória, que separa os ambientes interno e externo. Contudo, muitos autores, bem como a legislação brasileira,

⁴ O geógrafo Ratzel, adepto do conceito “Estado como organismo vivo”, considerava a fronteira a epiderme do corpo estatal, que como tal, expande, reflui, estabiliza, ou mesmo desaparece com a morte do

consideram a existência de uma faixa de fronteira, ou seja, um dado espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados. Segundo Mattos (1990 apud SCHERMA, 2015) os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte como a língua, raça, religião, comércio e costumes, se interpenetram, daí a caracterização sociológica das populações fronteiriças. Nesse ponto, faz-se necessário distinguir "linha de fronteira", "zonas de fronteira" e "faixa de fronteira" (Figura 1).

Figura 2- Zona e faixa de fronteira



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005, p. 22).

A linha de fronteira é o limite geográfico preciso da divisão territorial entre os Estados limítrofes. Grosso modo, a zona de fronteira é composta pelas “faixas” territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, que só é

corpo. Criou a chamada escola determinista. Do lado oposto à teoria organicista ratzeliana, encontramos os defensores da fronteira jurídica: Gottman e Fisher; cuja tese se firma no preceito do prevalecimento da fronteira de jure sobre a fronteira organicista (MATTOS, 2011)

perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças; o meio que melhor caracteriza essas áreas são as cidades gêmeas (VALENCIANO, 1996; BRASIL, 2005).

A faixa de fronteira constitui uma expressão jurídica associada aos limites territoriais do poder do Estado, que estão diretamente ligadas ao perfil funcional que estas áreas possuem para cada Estado-nação, levando o mesmo a contar com programas e jurisdições internas específicas para as mesmas. Nem todos os países do mundo utilizam a figura jurídica “faixa de fronteira”, entretanto alguns desenvolveram outros mecanismos legais que possibilitaram ao Estado intervir nas áreas próximas aos seus limites territoriais valendo-se de legislação especial.

Historicamente, a abordagem da política brasileira para as fronteiras foi pautada exclusivamente na defesa nacional e na segurança, e relacionou o termo “defesa” à ideia de separação, ou enquanto um impeditivo ao desenvolvimento de outros setores. A partir de 1999, observa-se a abertura da agenda governamental para questões de desenvolvimento econômico, de infraestrutura, vigilância sanitária e exercício da cidadania para as fronteiras.

Em 1999 foi lançado o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), criado no segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o programa foi considerado um marco nas políticas públicas para esta região, por ser o primeiro a não possuir um viés militar, ou seja, idealizar a fronteira não somente enquanto um espaço de defesa e segurança internacional. O mesmo seria executado pelo extinto Ministério da Integração Nacional (MI)⁵, e tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento da faixa de fronteira a partir da destinação de recursos para o aprimoramento da infraestrutura na região. Desde a sua criação, o PDSFF enfrentou uma série de problemas estruturais, pois se tratava basicamente um instrumento de repasse de recursos para a região a partir de demandas pontuais, portanto não estava inserido numa lógica mais ampla de políticas de integração nacional (BRASIL, 2005; SCHERMA, 2015).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o MI cria o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), enquanto parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), iniciado em 2004 e institucionalizado pelo Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007. Este programa teve como base os estudos dispostos

⁵ Com a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios no governo de Jair Bolsonaro, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (BRASIL, 2019).

no documento “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira”; o qual se refere aos estudos realizados em parceria com o Grupo Retis, vinculado ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O documento apresenta severas críticas ao PDSFF relacionadas à fragmentação e desarticulação dos projetos, à ineficiência na estruturação produtiva da região, e propõe sua “reestruturação” (BRASIL, 2005; BRASIL, 2007; SCHERMA, 2015).

Os estudos sobre uma nova base territorial para o PDFF apontam para a macrodivisão da faixa de fronteira em três grandes Arcos. O primeiro é o Arco Norte, compreendendo a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre. O segundo é o Arco Central, que compreende a faixa dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Mapa 1). Esta macrodivisão teve como base as características geoeconômicas, sociais e culturais fronteiriças destas regiões (BRASIL, 2005).

MAPA 1- Arcos da faixa de fronteira brasileira

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do MI, 2019.

O Arco Norte possui enquanto características gerais a baixa densidade demográfica, especialmente por conta do tamanho desmesurado dos municípios amazônicos que constituem a maior largura da faixa de fronteira brasileira, o predomínio da população indígena e uma diversificação nas bases produtivas. As cidades fronteiriças nessa macrorregião carecem de infraestrutura básica e possuem dificuldades de comunicação e circulação entre as mesmas. Nas últimas décadas a questão ambiental atraiu a atenção nacional e internacional para a proteção das florestas nativas amazônicas e de seu patrimônio biogenético, para os conflitos envolvendo terras indígenas, para o crime transnacional principalmente na fronteira com a Colômbia, e a partir de 2012, com os grandes fluxos migratórios de haitianos e venezuelanos por essa região (BRASIL, 2005; BRASIL, 2010).

O Arco Sul, apesar das importantes diferenciações intra-regionais, é o espaço com a mais intensa influência do legado socioeconômico e cultural europeu ao longo da faixa, e o mais afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul. A estrutura fundiária desta macrorregião é moldada por pequenas e médias propriedades, com uma base produtiva diversificada concentrada na agroindústria e na agricultura familiar dedicada à criação de aves, suínos e à fruticultura. Trata-se de uma rede urbana bem mais desenvolvida, com intensos fluxos migratórios com os países limítrofes, e com maior concentração de municípios mais populosos em relação aos demais arcos (BRASIL, 2005; BRASIL, 2010).

O Arco Central possui como principais características geoeconômicas, a produção agrícola de baixo valor; a alta diversificação por parte dos pequenos produtores e a existência de latifúndios voltados para a monocultura e criação de gado de corte pelos grandes produtores. No que se refere a aspectos culturais, a região constitui uma grande área de transição entre o Arco Sul, identificado com a cultura europeia de descendentes de imigrantes italianos e alemães, e o Arco Norte, onde predomina a cultura dos diversos grupos indígenas amazônicos (BRASIL, 2005; BRASIL, 2009).

No campo das interações transfronteiriças, as situações de fronteira não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional, este fator está relacionado às diferenças geográficas, ao tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Estado e ao tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos. As cidades gêmeas são lugares onde as assimetrias existentes entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis, determinando a relação de cooperação com outros países da América do Sul. Importante ressaltar que as simetrias e assimetrias entre cidades gêmeas nem sempre decorrem de diferenças no nível de desenvolvimento dos países em questão e sim de sua própria dinâmica e da função que exercem para os respectivos países (VALENCIANO, 1996; BRASIL, 2005).

O Mato Grosso do Sul (MS) está inserido no Arco Central da faixa de fronteira e é constituído por cinco sub-regiões: Alto Paraguai, Pantanal (a parte norte se encontra no estado de Mato Grosso e a parte sul no MS), Bodoquena, Dourados e Cone Sul-mato-grosense. Como nos outros Arcos, as diferenças na base produtiva e identidade cultural foram os critérios para a divisão destas sub-regiões (BRASIL, 2005).

O município de Corumbá é um dos nove que compõe a sub-região do Pantanal. Trata-se de um município limdeiro⁶ com uma extensão territorial de quase 65 mil km² cujo centro urbano faz divisa com a cidade boliviana de Puerto Quijaro e com a cidade de Ladário, no lado brasileiro. A especialização produtiva na região de Corumbá tem a criação de rebanho bovino como destaque. As reservas minerais também são consideráveis, especialmente na exploração do ferro e manganês no Maciço Urucum. Em termos produtivos gerais, a baixa diversificação, os baixos valores da produção agrícola e extrativista, e a inexistência de uma cadeia produtiva vinculada à pecuária, são problemas a serem enfrentados no sul do Pantanal. O turismo ecológico se constitui enquanto uma opção para geração econômica e para resguardar a riqueza ambiental da sub-região (BRASIL, 2005).

A ocupação da região fronteira de Corumbá teve início no século XVI, a partir da chegada dos portugueses na região, cujo principal objetivo era de encontrar ouro. Em 1778 é fundado o Arraial de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque, enquanto uma estratégia para impedir os avanços dos espanhóis pela fronteira em busca de minerais preciosos. A passagem de barcos brasileiros e paraguaios pelo Rio Paraguai contribuiu para que o vilarejo se transformasse no principal entreposto comercial da região, sendo este elevado em 1838 a distrito e em 1950 a município (CANCIAN, 2015).

A região foi palco de batalhas importantes da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), “Freguesia de Santa Cruz de Corumbá” como era chamada neste período, chegou a ser ocupada e destruída pelas tropas de Solano Lopes em 1865. A mesma foi reconstruída partir de 1870, após ser retomada pelo tenente-coronel Antônio Maria Coelho, e pela chegada de diversas nacionalidades: italianos, portugueses, espanhóis, sírios, libaneses, dentre outros imigrantes que impulsionaram o desenvolvimento local. O processo migratório histórico vivenciado pela região de Corumbá pode ser observado na arquitetura da cidade, com prédios históricos e calçadas de ladrilhos (CANCIAN, 2015; FREITAS, 2017).

Como resultado da expansão comercial, Corumbá foi o terceiro maior porto da América Latina até 1930 e possuía enorme influência dos países localizados na Bacia do

⁶ No grupo dos municípios limdeiros existem os casos em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, estas são as chamadas cidades gêmeas; casos em que o território faz divisa com o país vizinho, mas a sede não se situa no limite internacional; e aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas sua sede está fora da faixa de fronteira (BRASIL, 2005)

Prata devido a sua localização. Porém, a chegada da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (NOB) no início do século XX, deslocou o eixo comercial do sul do então estado de Mato Grosso, para a região da atual cidade de Campo Grande. Assim, os grandes comerciantes locais mudaram-se para outras cidades e Corumbá passou a priorizar a exploração mineral e a agropecuária (FREITAS, 2017).

Uma das características marcantes das regiões fronteiriças é a mescla cultural. O intercâmbio promovido por povos de nações distintas tem a figura do migrante como o principal elemento da dinâmica fronteiriça. Este é portador das transformações sociais, seja na sociedade que ele deixa para trás seja na que o recebe. Existem elementos que causam aproximação ou distanciamento entre os povos de nações distintas em um contexto de fronteira como a segurança, economia, interações laborais ou escolares. Mas as interações e os fluxos sociais nestes espaços perpassam os instrumentos de controle estatal e outras forças em direção contrária a esse processo, isso demonstra que apesar da dificuldade do Estado em estabelecer políticas de integração com os países vizinhos, no âmbito local, estas relações multilaterais ocorrem de maneira constante e informal (OLIVEIRA, *et al.*, 2017).

A assimetria na oferta de serviços é responsável por fluxos transfronteiriços na maioria das cidades gêmeas, com dominância de fluxos dirigidos ao Brasil, tendo como destaque serviços de saúde e educação. Para estimular o desenvolvimento destas cidades, de modo a fortalecer seu papel como elemento estruturador dos espaços sub-regionais, o PDFF propunha a criação de Zonas de Integração Fronteiriça. Estas seriam formadas a partir das discussões nos Comitês de Fronteira e Fóruns Sub-regionais.

As cidades gêmeas, poderiam se configurar enquanto áreas de atividade e funções urbanas complementares, com articulação produtiva e transformação territorial. Mas o que se percebe é a prevalência de uma série de tensões históricas entre as cidades limítrofes e uma grande assimetria entre as partes. Segundo Moura e Cardoso (2016), esse fator reforça a importância do Estado na formulação de políticas de integração e cooperação nas faixas de fronteira, estas devem considerar as particularidades e a fluidez econômica e populacional desses espaços.

Apesar do reconhecimento de que as fronteiras brasileiras se configuram áreas estratégicas para o desenvolvimento regional, em 2010 não houve previsão de recursos para o PDFF, que foi considerado extinto após uma série de problemas de gestão e falta de apoio político. Quase concomitantemente ao desmantelamento do PDFF é criado em 2007 a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de

Fronteira (CDIF)⁷ formalmente instituído em setembro de 2010 por meio de decreto presidencial (SCHERMA, 2015).

Segundo Scherma (2015), a CDIF nasce a partir dos entendimentos dos motivos que levaram ao fim do PDFF, numa tentativa de melhorar a execução de políticas públicas para a região de fronteira. Observa-se nesse período a presença de outras políticas voltadas para as fronteiras na agenda nacional: a criação da Estratégia Nacional de Defesa (2008), a partir da revisão da Política de Defesa Nacional, aprovada em 2005 e uma maior atenção ao Programa Calha Norte, já existente. Já no governo de Dilma Rousseff as principais iniciativas nacionais foram de caráter militar, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF); a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e o (SISFRON) Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.

Os programas criados para o desenvolvimento da faixa de fronteira se configuram enquanto diretrizes políticas do Governo Federal para uma região importante para a cooperação internacional e outras agendas, porém pouco desenvolvida economicamente e marcada pelo não exercício de uma cidadania plena por parte da população residente ou em trânsito nesses espaços. Embora estas políticas continuem existindo, sua forma é cada vez menos institucionalizada e com menos recursos previstos. Ainda são priorizados para as regiões de fronteira, instituições e programas voltados à defesa e segurança nacional em detrimento de estratégias integradas de desenvolvimento regional e redução das desigualdades sociais.

Na América do Sul, as fronteiras são marcadas pelo baixo nível de desenvolvimento, pequenas densidades populacionais e forte dependência financeira e política dos principais centros de decisão dos seus respectivos países. A distância e isolamento físico e econômico condicionam frequentemente o desenvolvimento das potencialidades destas áreas. A falta de articulação administrativa e operacional entre as instituições localizadas na fronteira e as nacionais, enfraquecem as entidades locais na promoção de atividades e serviços correlatos. As profundas assimetrias entre Estados, sobretudo a não harmonização de políticas sociais e econômicas provocam consequências importantes na área de influência fronteiriça como tensões relacionadas ao contrabando de mercadorias, migração indocumentada, a obstrução de transportes e conflitos no uso de recursos naturais (VALENCIANO, 1996; BRASIL, 2005).

⁷ A CDIF atualmente é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019).

De maneira geral, ao tratar sobre as características políticas e delimitação dos espaços de poder dos Estados através de suas fronteiras nas migrações internacionais, não significa afirmar que este ator é necessariamente o fator mais relevante na formação e na manutenção dos fluxos. As migrações internacionais não são causadas exclusivamente pela ação do Estado, no entanto, ele, por meio de sua autonomia na construção de políticas voltadas para a imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação e configuração dos fluxos contemporâneos (REIS, 2004).

Assim, ao considerar as dificuldades enfrentadas pelos Estados em exercer a sua autonomia nas regiões de fronteira, especialmente no que tange ao desenvolvimento político, econômico e social destas áreas, entende-se que os fluxos migratórios que perpassam esses locais, serão profundamente impactados no que tange ao acesso aos direitos e o exercício da cidadania.

3.2 A securitização da fronteira e das migrações no contexto corumbaense

Em Corumbá é constante a presença de instituições de segurança e órgãos de fiscalização e controle. A distância entre o centro de Corumbá e a linha de limite internacional com a Bolívia é de aproximadamente cinco quilômetros, sendo a principal ligação feita por via pavimentada (Rodovia Ramon Gomes), a qual possui um posto da Polícia Militar Ambiental, Polícia Rodoviária Federal e, um pouco mais adiante, um complexo de fiscalização conhecido como Posto Esdras, composto pela Receita Federal e Polícia Federal (Figura 3). O espaço é compartilhado com um Posto de Informações Turísticas da Prefeitura Municipal de Corumbá, quase sempre fechado, após desativação da sala que era utilizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a qual foi transferida para o centro da cidade.

FIGURA 3- Fronteira Brasil/Bolívia

Fonte: Google Maps, 2019⁸.

Além da disposição do aparato de segurança pública ao longo da Rodovia Ramon Gomes (Figura 3), a cidade tem recebido grandes aportes financeiros de projetos de segurança, com o envio de recursos para a criação do Gabinete Integrado de Gestão Fronteiriça (GGIFRON), bem como agentes policiais da Força Nacional. O papel das Forças Armadas (Exército e Marinha do Brasil) na região também tem mudado ao receber atribuições policiais, realizando operações e revistas em estradas e em estabelecimentos comerciais da cidade, além das campanhas sanitárias e de saúde para a população.

As novas atribuições das Forças Armadas são regulamentadas pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, a qual dispõe sobre as normas gerais para esta organização, o preparo e o emprego da mesma no estabelecimento de novas atribuições subsidiárias. Dentre as ações subsidiárias estão: a cooperação com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de

⁸ Destaques nas localizações dos postos de controle feitos pela autora.

instrução; atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito (BRASIL, 2004).

A região fronteira de Corumbá e Puerto Quijarro, demonstrada na Figura 3, possui os deslocamentos pendulares enquanto a marca da mobilidade transfronteiriça local. Deslocamentos pendulares são realizados por indivíduos que habitam em região de fronteira, em um dos países que a compõem, e trabalham e ou estudam no outro país, retornando cotidianamente para seus lares. Inclui ainda os fluxos com maior duração entre partida e retorno. Tais deslocamentos não são considerados migratórios, pois não implicam mudança de domicílio do indivíduo (OLIVEIRA *et al.*, 2017; MOURA; CARDOSO, 2016).

Segundo dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal, de 2010 a 2017 foram realizados 13.151 registros de residentes fronteiriços em toda fronteira nacional, tendo como destaque os uruguaiois, paraguaiois e bolivianois. Estima-se que estes números sejam muito maiores devido ao constante fluxo de pessoas que não são registrados pela Polícia Federal (CAVALCANTI *et al.*, 2018).

A intensificação do controle e fiscalização nas fronteiras faz parte das estratégias do Governo Federal em parceria com Estados e Municípios para fortalecer o controle e a repressão de delitos transfronteiriços e está amplamente inserido no discurso de segurança nacional. Mas, implícita nesse discurso está a criminalização da fronteira, ou seja, uma reconfiguração das regiões fronteiriças como lugares “do crime”. Tais dispositivos de poder impactam diretamente a vida do residente fronteiriço, pois estas instituições atuam sobre a circulação de um grande fluxo de pessoas e mercadorias diariamente, em um processo de governamentalização de todos os segmentos sociais presentes na fronteira (DORFMAN, 2013).

Há no espectro da região de Corumbá, a interligação das duas seguranças relativas ao poder político: a pública e a nacional, para “combater” o que se passa por uma ameaça “local” e também ao Estado como um todo. À medida que esses temas se movem em direção ao topo da agenda política nacional, a nova prioridade vai ganhando caráter emergencial, como as operações de repressão que passaram a ser permanentes em algumas cidades de fronteira, aumentando assim a probabilidade de soluções

extraordinárias que negligenciam o ordenamento jurídico ou político previamente estabelecido (HUYSMANS, 2000).

Em um contexto de securitização, os Estados tradicionalmente forjaram suas políticas nacionais de imigração em resposta à sua segurança e interesses econômicos. A monopolização dos meios legítimos de circulação de pessoas passou se configurar de diferentes maneiras, seja na construção de barreiras físicas de contenção de fluxos migratórios, seja através da criação do passaporte, de vistos e demais burocracias que os acompanham.

Embora os Estados estejam autorizados a monopolizar os meios legítimos de circulação, eles não controlam necessariamente todos os movimentos de pessoas e mercadorias em seu território. Pois, mesmo sem o controle legítimo vários atores não estatais, em particular, redes criminosas organizadas e contrabandistas competem diretamente com os Estados nestes aspectos. Esse fator contribui para o fortalecimento de ações securitárias do Estado especialmente nas regiões de fronteira enquanto uma tentativa de “recuperação do monopólio da violência” nestas áreas (ADAMSON, 2006).

A dimensão da mobilidade transfronteiriça e dos fluxos migratórios levaram o governo brasileiro e da Bolívia a estabelecerem um acordo bilateral, o qual criou regras para “permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos”. No Brasil o acordo foi institucionalizado pelo Decreto nº 6.737, de 12 de janeiro de 2009, o mesmo prevê a criação de um “Documento Especial Fronteiriço” (DEF), necessário para o ingresso e permanência legal de bolivianos no lado brasileiro da fronteira e permite que estes estudem e/ou trabalhem na cidade de Corumbá (BRASIL, 2009).

Os bolivianos que vivem em outras cidades brasileiras e outras regiões não têm direito ao documento, estes passam pelo processo normal de regularização migratória previsto na Lei nº 13.445/2017, é um acordo bilateral exclusivo para a região de Corumbá e Puerto Quijarro. O projeto da Nova Lei de Migração possuía em seu Capítulo III disposições que tratavam sobre o residente fronteiriço, e sobre a criação de um documento próprio a esse grupo de acordo com cada município de fronteira, mas tais disposições foram vetadas (MOURA; CARDOSO, 2016; BRASIL, 2017).

A existência de assimetrias estruturais faz com que segmentos da sociedade boliviana recorram a instrumentos e serviços de saúde, trabalho e educação em Corumbá e Ladário devido ao maior número de opções, e especialmente pelo fato de o sistema de saúde brasileiro ser, ainda que deficiente, melhor que o boliviano. O fluxo

inverso também ocorre, com destaque para os comerciantes, feirantes e trabalhadores ambulantes brasileiros que atuam na cidade vizinha. As condições supracitadas do lado boliviano da fronteira são mínimas, e a falta de serviços básicos faz com que muitas famílias bolivianas se estabeleçam de maneira permanente do lado brasileiro (FERNANDES, 2014).

A existência de assimetrias na região é considerada uma grande barreira para as iniciativas de integração de políticas públicas entre os governos locais e para o desenvolvimento da mesma. Tais assimetrias se configuram ainda enquanto um fator catalisador para os discursos securitários os quais surgem para além dos aparatos institucionais de segurança. A utilização de serviços e equipamentos (educação, saúde, segurança) de Corumbá por parte dos bolivianos e outras nacionalidades de migrantes, é duramente criticado pela população da cidade, e muitas vezes pelos próprios profissionais dos postos de atendimento.

A mídia corumbaense reforça em suas notícias a ideia de que os migrantes bolivianos “saturam” os serviços públicos da cidade vizinha, e contribui para a construção da visão pejorativa por parte da população local sobre a questão migratória. Tais fatores contribuem para a disseminação da xenofobia e para ações cada vez mais restritivas ao acesso aos serviços públicos pelos migrantes (OLIVEIRA, *et al.*, 2017).

A veiculação de notícias com viés “anti-imigração” e a reprodução desse discurso por autoridades e pessoas influentes é considerada uma forma de ação securitária, e, portanto carrega consequências sérias, além de contribuir para a construção de uma sociedade contrária a questão migratória. A securitização é, segundo Buzan (*et al.*, 1998) um “ato de fala” (*speech-act*). Palavras que fazem referência a ameaças à existência de uma unidade, além de não serem apenas signos linguísticos, trazem consigo a demanda de que medidas sejam tomadas para contrabalançar as ameaças.

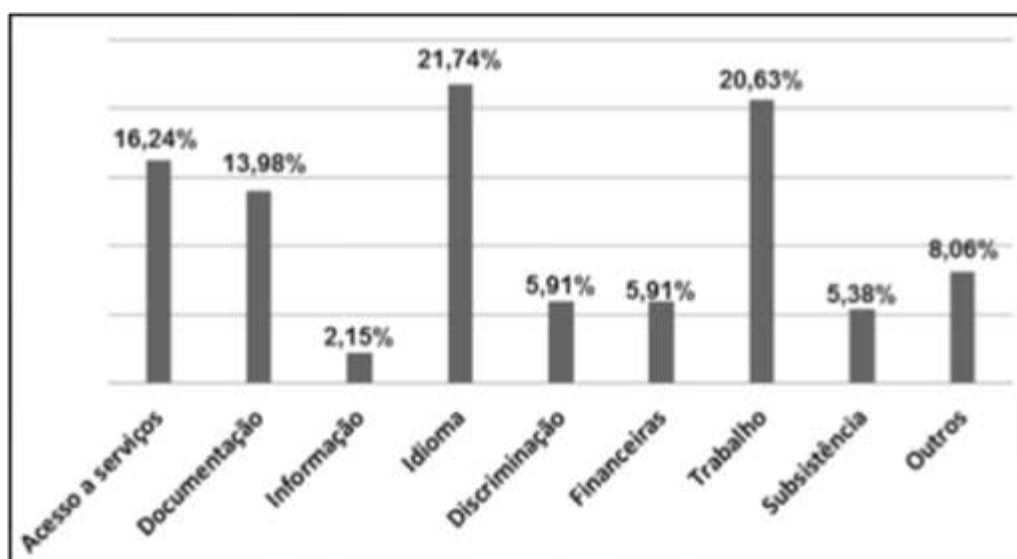
Tal aspecto é reforçado se o agente securitizador é um representante do Estado e se encontra, por conseguinte, em condições de implementar as medidas demandadas, após requerer poderes especiais para tanto. O discurso geralmente adotado por este agente faz referência não só à sobrevivência de uma unidade (segurança nacional), como também à prioridade de ação para conter uma ameaça à existência da unidade (acesso a serviços públicos, por exemplo) sem necessariamente utilizar a palavra “segurança” (BUZAN *et al.*, 1998; DUQUE, 2009; MESSARI, 2006).

As políticas de migração geralmente têm dois objetivos principais: regular quem entra no território nacional (controlando fronteiras, aeroportos) e decidir quem tem direito a ser membro de uma organização política (conferir cidadania ou participação política). O aumento dos fluxos transnacionais de pessoas, ideias, bens e capital trouxeram desafios às noções do Estado territorial como uma entidade limitada com um território e população claramente demarcada. Tais transformações colocam em questão os modelos tradicionais de segurança nacional, em um mundo em que a segurança como expressão dos interesses legítimos dos Estados, influencia de maneira incisiva a definição e adoção de políticas públicas em vários seguimentos sociais. Neste sentido, é necessário que estes façam equilibrar seus interesses de segurança nacional com as suas obrigações internacionais para a proteção dos direitos humanos (ADAMSON, 2006; MURILLO, 2009).

3.3 Corumbá na rota da migração internacional: desafios para além da securitização

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as principais dificuldades encontradas pelos migrantes internacionais no país são: a barreira do idioma, a falta de trabalho, dificuldades em acessar serviços e a falta de documentação (IPEA, 2015). Os resultados estão dispostos no Gráfico 1.

GRÁFICO 1- Principais dificuldades relatadas pelos migrantes no Brasil



Fonte: IPEA, 2015, p.138.

As dificuldades relatadas pelos migrantes refletem em grande medida as condições estruturais as quais o tema dos direitos humanos, tem sido tratado no Brasil. A estrutura deficitária de instituições para o tema das migrações internacionais, as dificuldades administrativas e a centralização das mesmas nos grandes centros contribuem para o aumento de algumas das principais barreiras desses grupos a acessarem seus direitos como o processo extremamente burocrático e lento para acesso a serviços e para com a documentação. Apesar de o país ter assinado, ratificado e internalizado diversas normas de direitos humanos, o mesmo possui grande dificuldade de se fazer cumpri-las, especialmente para com grupos historicamente em situação de vulnerabilidade.

As condições supracitadas revelam que não cumprimento às normas de direitos humanos não se trata apenas de uma questão voluntarista dos atores. A adesão aos custos de implementação de padrões de proteção aos direitos humanos estabelecidas por regimes e normas específicas, exigem dos Estados capacidade política e administrativa para tal.

Segundo o Ipea (2015), o panorama dos obstáculos de acesso a direitos e serviços públicos dos migrantes nas cidades sul-mato-grossenses: Campo Grande, Ponta Porã, Corumbá e Dourados, indicou que no aspecto institucional, os principais desafios estão relacionados a ausência ou insuficiência de recursos humanos capacitados para trabalhar o tema das migrações nas instituições públicas; a falta de reconhecimento de que as migrações internacionais geram impactos no âmbito estadual; a ausência de abordagem pautada nos direitos humanos por parte de instituições públicas pesquisadas; e dificuldade na compreensão da existência de uma “perspectiva de direitos humanos” na atenção aos migrantes.

A inadequação das políticas migratórias, e a falta de capacidade institucional nas zonas de fronteira contribuem também para que haja um número elevado de migrantes indocumentados. A tratativa do imigrante com um viés securitário por parte do Estado brasileiro, agravado pela falta de documentos, faz com que estes indivíduos entrem pela fronteira de maneira irregular, em muitos casos por temerem uma apresentação formal nos postos da Polícia Federal, e que somente busquem a regularização em outras cidades no interior do Brasil (SILVA, 2013).

A entrada de maneira irregular leva o indivíduo a ficar desprovido de amparo jurídico, tornando-o mais vulnerável às ações de organizações criminosas que atuam transaccionalmente como redes de tráfico de pessoas e contrabandistas; ou ainda sofrer

algum tipo de detenção arbitrária por parte das forças do Estado. Segundo os Artigos 27 e 28 da Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a documentação pessoal é uma ferramenta fundamental para a proteção desses grupos em extremo grau de vulnerabilidade. A falta de documentos pode afetar o gozo de direitos fundamentais por parte dos migrantes e refugiados, por esses motivos a burocratização e lentidão nos processos de regularização migratória torna-se um grande problema e contribui para as violações de direitos humanos, especialmente no processo de concessão de refúgio (SILVA, 2013; ACNUR, 1951).

A falta de documentação limita ainda o acesso de migrantes internacionais aos serviços públicos e a direitos garantidos pela legislação brasileira, sendo este um dos principais obstáculos desses grupos nos primeiros momentos após a entrada no país. Segundo a assessoria jurídica da Santa Casa de Corumbá, por não possuir a documentação adequada, bolivianos de Puerto Suárez, Puerto Quijaro e de outras localidades do interior da Bolívia encontram dificuldades no momento em que buscam atendimento em serviços específicos na cidade brasileira, principalmente na área da saúde, uma das áreas que mais recebe demanda por parte dos migrantes e fronteiriços que chegam ao lado brasileiro (informação verbal)⁹.

Os atendimentos de emergência, internação e serviços da maternidade são realizados, independente do paciente possuir ou não o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS), este atendimento não pode ser negado a nenhum indivíduo que busque o hospital, independente da sua condição migratória. Mas, para que seja feito um acompanhamento e outros trâmites importantes em tratamentos de saúde, se faz necessário a confecção do cartão do SUS, o qual exige o número do Registro Nacional do Migrante ou do documento especial fronteiriço, conforme o Artigo nº24 da Nova Lei de Migração. Especialmente sobre o caso de “bolivianos indocumentados”, a Santa Casa de Corumbá tem enfrentado problemas para lidar com demandas que surgem nesse sentido (informação verbal)¹⁰.

Algumas situações são enfrentadas pela instituição no atendimento a migrantes indocumentados ou somente com parte da documentação. Destacam-se as dificuldades para se registrar crianças, filhas de migrantes, que venham a nascer no Brasil, ou em

⁹ Entrevistado 1: Depoimento. [13. julho. 2019]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Corumbá, 2019. 1 arquivo de áudio (20 min). Entrevista presencial concedida para elaboração de dissertação de mestrado da entrevistadora.

¹⁰ *Ibidem*.

caso de falecimento do recém-nascido, pelo fato de os pais não portarem o documento original com a filiação de ambos, algo necessário para o registro. Esta situação é mais recorrente no caso de migrantes bolivianos e haitianos:

Então nós temos hoje uma limitação muito grande aqui, uma criança que nasce no Brasil vai ter dificuldade de registro se não tiver documentação completa dos seus ascendentes, não só dos pais. E se essa criança vier a falecer, como aconteceu recentemente, era uma criança de uma comunidade chamada Menonita localizada a 100 km da fronteira da Bolívia com o Brasil (Yacusses) e essa comunidade é muito fechada e se deslocaram até a fronteira de Puerto Suárez pra que aquela gestante pudesse dar a luz. Estava com complicações na gestação, a criança nasceu com problema, ela foi encubada, imediatamente transferida para Corumbá somente com o documento de nascido vivo. Não foi possível fazer a certidão de nascimento porque precisaria dos deslocamentos dos pais e a criança pra que fosse tirada a digital do pé da criança no documento. Não foi feito a certidão de nascimento. A criança foi atendida no Pronto Socorro e internada no hospital na pediatria na quinta, sexta, sábado, veio a óbito no domingo. Na hora o óbito o médico não tinha como declarar o óbito porque não tinha certidão de nascimento. Então imagina o que aconteceu, a família já tinha a penalização da perda do ente querido recém-nascido e ainda não conseguia sequer um documento que autorizaria a retirada do corpo para traslado, para que pudesse ser feito o funeral (informação verbal)¹¹.

Considerando o grande fluxo de migrantes bolivianos e de outras nacionalidades, e os deslocamentos pendulares; o uso da infraestrutura urbana e de serviços públicos de Corumbá é considerado intenso e exige investimento que devem ser calculados levando-se em conta além dos nacionais, os demais grupos supracitados. Porém isso não ocorre na prática, os dados oficiais não registram as flutuações e isso causa vários desentendimentos sobre esse tema entre autoridades de ambos os países e a sociedade (ARAÚJO *et al.*, 2015).

Tem-se no depoimento do Entrevistado 1 a retratação de violações extremas de direitos humanos sofridas pela população estrangeira em território brasileiro e sobre possíveis violações que crianças brasileiras, filhas de migrantes também são expostas, em muitos casos. Estas que ocorrem, especialmente, devido ao processo altamente burocrático para o acesso a documentação pelos estrangeiros, e pelo fato de que muitas normas e procedimentos que são construídos para o âmbito nacional, ou regional, não correspondem às exigências e à realidade local das cidades gêmeas, intensificando o ciclo de violação de direitos nesses espaços.

¹¹ *Ibidem.*

3.4 Os impactos do intenso fluxo de haitianos em Corumbá (2018)

O terremoto de 2010 marca claramente um antes e depois na migração haitiana, especialmente para países da América do Sul. Mas esta diáspora carrega preceitos históricos, e a existência de muitos haitianos fora do Haiti antes do desastre, serviu como uma rede para a chegada dos primeiros fluxos pós-terremoto em países como o Brasil. Atualmente, os migrantes haitianos destacam-se por sua presença quantitativa no território brasileiro e também nas diferentes bases de dados do Governo sobre inserção laboral. Entre 2010 e 2018 foram registrados 492,7 mil migrantes a longo termo (com permanência no país de no mínimo um ano), destes 106,1 mil são haitianos representando 21,5% (CAVALCANTI, L. *et al.*, 2019).

A cidade de Corumbá ganhou destaque na mídia nacional e chamou a atenção das autoridades federais em 2018 com a chegada de um grande fluxo de haitianos por sua fronteira com a Bolívia.

O ônibus estaciona na rodoviária de Corumbá (MS) e traz, entre seus passageiros, uma nova leva de haitianos vindos do Chile. Em busca de abrigo, eles descem. Sem autorização para permanecer e com pouco ou nenhum dinheiro, saem em busca de ajuda na cidade sul-mato-grossense, que faz fronteira com a Bolívia. A cena, que se repete diariamente, tornou-se ainda mais frequente nos últimos meses (BBC BRASIL, 2018).

Há evidências de que este grupo de haitianos seria oriundo do Chile, após o presidente Sebastián Piñera o qual iniciou o mandato em março de 2018, anunciar uma série de modificações a serem incorporadas na nova Lei de Migração do país. As modificações preveem a criação de novas regras para permanência e novas categorias de vistos migratórios.

Em 2017 o Chile outorgou em mais de 47.000 vistos para haitianos. Para esta nacionalidade as novas regras irão conceder Visto Consular de Turismo Simples, cujo tempo de permanência máxima é de 90 dias; e o Visto para Fins Humanitários focado na Reunião Familiar: este só poderá ser solicitado no consulado chileno no Haiti (com um limite de 10 mil vistos por ano) e terá a duração de 12 meses, prorrogáveis somente uma vez pelo mesmo prazo, e permitirá àqueles que não possuem antecedentes penais, solicitar posteriormente a residência definitiva. Por não se enquadrar nos requisitos determinados pelas novas medidas administrativas, pois muitos migrantes estão indocumentados no Chile, diversos haitianos passaram a temer que fossem expulsos do país (CHILE, 2018).

Em Corumbá, a Polícia Federal registrou a chegada de mais de 1.500 haitianos no período entre 01 de janeiro a 03 de agosto de 2018. Neste fluxo, 896 receberam uma notificação para se regularizar no país em até 60 dias, 227 haitianos estava com a documentação irregular o que impedia a expedição da notificação ou outro documento de entrada. Vale ressaltar que a não emissão de um documento de entrada não impede, que estes migrantes adentrem o território brasileiro, muitos seguem sem a documentação. Houve ainda nesse período, 747 entradas excepcionais¹² e 12 solicitações de refúgio por parte dos haitianos (MPF, 2018).

Apesar de ser considerada uma “cidade de passagem”, a falta de recursos e as dificuldades relacionadas à documentação, fazem com que muitos haitianos fiquem na cidade durante algum tempo. A falta de assistência adequada aos migrantes e solicitantes de refúgio levou a permanência destes em locais improvisados, em situações extremamente precárias.

FIGURA 4- Haitianos vivendo em situação precária na cidade de Corumbá



Fonte: MigraMundo, 2018.

Diante do grande fluxo de migrantes haitianos que passaram a chegar a Corumbá em 2018, e das dificuldades dos órgãos locais em lidar com esse contingente, o Ministério Público Federal promoveu no dia 03 de agosto de 2018 uma audiência pública cujo objetivo foi de ouvir as indagações e demandas dos migrantes e da

¹² Entradas excepcionais ocorrem quando é concedido o prazo de 30 dias para que aqueles que não possuem vistos consigam regularizar a situação no Brasil.

sociedade civil organizada local, para definir estratégias de implementação de políticas públicas a esses grupos a partir da articulação de uma rede de proteção aos seus direitos, nas esferas local, estadual e federal.

A audiência pública contou com a participação de representantes de instituições governamentais das diferentes esferas, organizações da sociedade civil que atuam localmente e de migrantes haitianos que se encontravam em trânsito pela cidade. Foram apresentados os principais desafios institucionais no apoio e assistência aos migrantes internacionais no município, em especial ao fluxo de haitianos naquele ano (MPF, 2018).

Problemas relacionados à estrutura física, orçamentárias e de realocação de recursos humanos para o atendimento aos haitianos foram os principais desafios apontados pelos órgãos públicos, em especial a Polícia Federal e Secretaria Municipal de Assistência Social. Segundo estas instituições, embora os profissionais demonstrassem esforços para lidar com a temática, tais limitações prejudicavam muito o atendimento aos migrantes (MPF, 2018).

Para a sociedade civil a ausência de uma estratégia por parte do poder público local para assistir aos migrantes haitianos que chegaram à cidade, se configura enquanto o maior problema. Desprovidos qualquer de respaldo do poder público, a responsabilidade por sanar necessidades emergenciais de acolhimento temporário, alimentação e encaminhamentos acabaram recaindo sobre a sociedade civil (MPF, 2018).

Esta audiência permitiu que fossem apresentadas alternativas e encaminhamentos ao poder público para a melhoria na assistência e garantia de direitos dos migrantes em Corumbá. Foram encaminhadas sugestões para o fortalecimento do Comitê Municipal de Apoio aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas de Corumbá (COMAIRA); solicitação para que o estado de Mato Grosso do Sul aumente o repasse de verbas destinadas aos municípios fronteiriços para Corumbá devido à grave situação da cidade; a criação de parcerias com as universidades para promover a capacitação em idiomas de profissionais que lidam com os migrantes e também a assistência jurídica aos mesmos; e a possibilidade de obter apoio da Marinha para atendimento de saúde em casos de expressivo fluxo de migrantes (MPF, 2018).

Identifica-se nos dados apresentados pelas instituições, bem como o relato de situações de sérias violações sofridas pelos migrantes quando chegam a Corumbá, uma grande falha no aparato institucional existente para o apoio aos movimentos migratórios

nessa região. Moura e Cardoso (2016) destacam que a inoperância das ações públicas no momento de entrada dos migrantes em território nacional dificulta o acesso a direitos fundamentais por esses sujeitos, seja nesta cidade, seja em outros lugares em que se propõem a ficar.

A grande dispersão das políticas dirigidas às populações migrantes nos grandes centros de tomada de decisão não é uma realidade somente brasileira. Trata-se de uma característica de vários países latino-americanos. Esta disposição de elevada distância espacial e, sobretudo, a política das fronteiras, agrava a situação no que diz respeito ao acesso a direitos fundamentais da população migrante.

4 ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE APOIO A MIGRANTES E REFUGIADOS EM CORUMBÁ

Políticas públicas são diretrizes norteadoras da ação do poder público, tais regras e procedimentos estabelecem as relações entre e este, a sociedade, o mercado, o Estado e demais atores sociais. As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, especialmente, em seus resultados, formas de exercício do poder público, envolvendo a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito social nos processo de decisão, bem como a repartição de custos e benefícios sociais. Portanto, para compreender o processo das políticas públicas, seja no âmbito doméstico, seja na esfera internacional, há que se olhar para os arranjos institucionais, os quais dão sustentação à implementação das mesmas (GOMIDE; PIRES, 2014).

O conceito de arranjos institucionais adotado neste trabalho é dado por Alexandre Gomide e Roberto Pires. Tais autores têm como base as definições pioneiras dadas por Davis e North (1971), como o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir; e por Oliver E. Williamson (1986), o qual emprega o termo estrutura de governança, significando a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas. Gomide e Pires aplicam a junção destas definições à esfera pública e definem arranjos institucionais enquanto “um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19). Nesta perspectiva, são os arranjos institucionais que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, ou seja, determinam a capacidade do mesmo em implementar políticas públicas.

A intensificação dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil nos últimos anos acalorou o debate a respeito do papel do Estado na promoção e garantia dos direitos destes grupos; bem como discussões sobre as competências particulares da União, dos estados e municípios no desenvolvimento de políticas e modelos organizacionais específicas para a questão migratória.

Em meio a esse debate e especialmente aos conflitos gerados entre os governos de diferentes instâncias diante de da chegada de milhares de refugiados e outras categorias de migrantes forçados no país, tais atores em conjunto à sociedade civil passaram a empreender estruturas e arranjos e redes na busca de facilitar a reflexão e ação em torno da temática, mesmo estes não estando preparadas para atender de maneira efetiva as necessidades destes grupos.

Faz-se importante considerar os numerosos desafios que se colocam para o poder público definir qual a maneira mais adequada para incorporar as demandas relativas aos direitos humanos que emanam tanto da sociedade civil como de outras esferas do governo, situação agravada nas regiões de fronteira que contarão ainda com uma diversidade de fatores locais os quais interferem diretamente na gestão pública. Quando dizem respeito à concretização acesso a saúde, educação, assistência social, moradia, geração de renda e demais direitos de segunda geração, os desafios recaem de maneira mais impactante nos municípios, uma vez que as políticas setoriais ocupam grande parte da agenda e das prioridades locais (GERSHON *et al.*, 2005).

A agenda municipal de direitos humanos deve ser capaz de refletir a complexidade da sociedade e as suas relações com o território em questão. Cabe ao poder público local promover uma avaliação de como as políticas setoriais podem ser empreendidas e direcionadas para a garantia dos direitos, incorporando as diversas demandas e grupos locais, tendo como base jurisdições nacionais e tratados internacionais existentes. Esse olhar estratégico, sob a ótica dos direitos humanos, deve ser capaz de traduzir políticas locais com enfoques na promoção, proteção e reparação de direitos (GERSHON *et al.*, 2005).

Quando se trata de políticas públicas, faz-se importante distinguir os níveis de complexidade das aglomerações transfronteiriças: em uma aproximação conurbada, com mais de 100 mil habitantes, o nível de complexidade é altíssimo (exemplos de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã); em uma aproximação sem conurbação, a complexidade é menor, como é o caso de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez (OLIVEIRA, 2019).

Segundo Oliveira (2019), Corumbá está iniciando um processo de conurbação; seu crescimento implica também em um aumento de complexidade, fator que se manifesta na necessidade de melhorias em políticas públicas como educação, saúde, assistência social. A interação a partir da mobilidade de pessoas, dos intercâmbios materiais e imateriais nessa localidade, impõem a implementação de políticas públicas conjuntas e específicas para a contemplação das pessoas que se encontram ali.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa considerou-se a garantia de direitos dos migrantes internacionais e refugiados na região de Corumbá enquanto variável dependente de análise. Como variáveis independentes, destacam-se o processo de internalização das normas internacionais de proteção a esses grupos; a estrutura

política e administrativa e seus arranjos para a aplicação dessas normas na região em estudo; o treinamento de pessoal das instituições que realizam algum tipo de atendimento e ou assistência a esses grupos, considerando as especificidades sociais e culturais que permeiam estes espaços.

O objetivo desta seção é de apresentar o mapeamento realizado das instituições que prestam algum tipo de assistência aos migrantes e refugiados em Corumbá, e identificar os percalços destas para garantirem os direitos destes indivíduos no momento de entrada no Brasil. A análise divide-se entre instituições públicas as quais possuem competências e atribuições legais no âmbito das migrações, para o acesso a documentação, justiça, saúde e assistência social; e iniciativas da sociedade civil aqui definida por cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não, suas redes e suas organizações.

A seção conta com a análise dos dados coletados em levantamento bibliográfico e documental sobre a política migratória brasileira e seus desdobramentos nas instituições locais, além de pesquisa de campo a qual inclui a realização de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos enquanto operadores diretos destas normas.

Tal mapeamento é crucial para a identificação da existência ou não de políticas públicas adequadas à realidade fronteiriça, ou de ações públicas que atendam a demanda migratória da região, seguindo as normas internacionais correlatas; quais são os agentes dessas ações e principalmente quais são os pontos voluntários e involuntários existentes para não cumprimento às normas de proteção aos migrantes e refugiados em Corumbá.

4.1 Instituições públicas: atuação local e seus desafios

Esta subseção traz as competências e atribuições legais de órgãos públicos os quais lidam com as migrações internacionais em Corumbá. Embora nenhuma dessas instituições tenha sido criada para atuar exclusivamente com migrantes e refugiados, todas possuem funções muito importantes na assistência direta a esses grupos.

Trata-se de um arranjo de instituições das diferentes esferas governamentais as quais devem atuar na defesa de direitos, acesso à documentação, saúde e assistência a migrantes e refugiados para que estes acessem à situação de regularidade e direitos de cidadania. São apresentadas também as principais dificuldades e desafios político-administrativos enfrentados por cada órgão e os impactos gerados na população migrante. A escolha das instituições para a análise tem como base àquelas que compõem o COMAIRA e o coletivo Circuito.

4.1.1 Departamento de Polícia Federal

A Polícia Federal brasileira tem como premissas históricas: a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, instituição criada por D. João VI em 1808; e a antiga Polícia Civil do Distrito Federal (a partir de 1944), que funcionava na cidade do Rio de Janeiro (capital da República nesse período). Esta instituição foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) pelo Decreto nº 6.378, passando a ser diretamente subordinada ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores. De acordo com o referido decreto, ao DFSP incumbiam os serviços de polícia e segurança pública do Distrito Federal, e em âmbito nacional, os de polícia marítima, aérea e de fronteiras. Este decreto também estabeleceu que as secretarias ou departamentos de polícia dos estados receberiam orientação do DFSP acerca de assuntos de ordem política e social, relacionados à segurança pública do país (BRASIL, 2019).

Em junho de 1946, com o Decreto nº 9.353, são ampliadas as competências do DFSP, em todo território nacional. O Departamento passou atuar em casos que atentassem contra a estrutura e segurança do Estado, a ordem social e a organização do trabalho; passaram a ser responsáveis pela regulação da entrada, permanência ou saída de estrangeiros no território nacional; a tratar sobre crimes contra a Fé Pública ou contra a Administração Pública; e ainda crimes relacionados ao comércio clandestino de entorpecentes (BRASIL, 2019).

Com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960, todos os órgãos dos poderes da República vieram para esta capital, assim a sede do DFSP foi instalada na Esplanada dos Ministérios. A Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, a qual criou a Justiça Federal, determina, em seu Art. 65, que a polícia judiciária federal seja exercida pelas autoridades policiais do Departamento Federal de Segurança Pública, passando para o então DFSP a incumbência de ser a Polícia Judiciária da União (BRASIL, 2019; LEITE, 2015).

A transformação do DSFP em Departamento de Polícia Federal veio por meio da Constituição Federal de 1967, que em seu Artigo 210 estabelece atribuições constitucionais ao órgão. A atual Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo 144, manteve a denominação Departamento de Polícia Federal, e estabeleceu-o como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira e lhe deu exclusividade para exercer a função de polícia judiciária da União (LEITE, 2015; BRASIL, 1988; BRASIL, 1967).

Atualmente existem 162 unidades do DPF distribuídas pelo território brasileiro, envolvendo superintendências regionais e delegacias, além de postos vinculados às unidades supracitadas as quais não foram contabilizadas neste levantamento. Destas unidades, 30 encontram-se na faixa de fronteira, sendo 16 delas localizadas em cidades gêmeas. O Arco Sul da fronteira brasileira concentra a maioria das unidades de Polícia Federal presentes na faixa de fronteira, um total de 14 unidades (BRASIL, 2019).

Em Corumbá o prédio principal da Delegacia da Polícia Federal fica na Praça da República, região central da cidade, esta unidade realiza atendimentos gerais de segunda à sexta-feira das 8h às 17:30. A cidade conta ainda com um Posto de Migração Terrestre localizado no complexo de controle “Posto Esdras”, no limite da fronteira com Puerto Quijarro, o mesmo funciona diariamente das 8h às 18h, inclusive fins de semana e feriados.

Nos pontos de controle nas fronteiras, Polícia Federal realiza, cotidianamente, o controle migratório, e atua no combate à ampla variedade de delitos transfronteiriços. Tendo em vista a vasta extensão da fronteira terrestre brasileira, cada unidade do DPF possui suas peculiaridades regionais que norteiam as atividades do órgão de forma dinâmica em conjunto com a Polícia Rodoviária Federal (PRF), as Forças Armadas, Receita Federal, Ibama e demais forças policiais estruturadas nestas regiões. As diretrizes da instituição incluem as estratégias aportadas em: gestão policial, com priorização da região de fronteira; combate ao crime organizado que transita pela área; investimento em tecnologia; ampliação da cooperação interna; e ampliação da cooperação internacional (NUNES, 2018).

No que tange à questão migratória, de acordo com os instrumentos jurídicos correlatos, as atribuições do DPF estão divididas em procedimentos de competência de decisão do DPF e procedimentos realizados nas unidades do DPF, porém de competência de decisão de outros órgãos, conforme o Quadro 1.

Quadro 1- Atribuições da Polícia Federal no âmbito das migrações internacionais

Procedimentos de competência de decisão do DPF	Procedimentos realizados nas unidades do DPF, porém de competência de decisão de outros órgãos
Prorrogação de prazo de estada de imigrantes visitantes	Solicitações de reconhecimento das condições de refugiado, asilado e apátrida.
Autuação de imigrantes em estada irregular no território nacional	Solicitações de Autorizações de Residência de competência de decisão do Conselho Nacional de Imigração e do Ministério da Justiça e Segurança Pública
Notificação de imigrantes em estada irregular no território nacional	
Solicitações de Autorizações de Residência de competência de decisão da própria Polícia Federal	
Registro Nacional Migratório – RNM	
Emissão de Protocolos de Registro	
Renovação de Protocolos de Registro	

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Polícia Federal (BRASIL, 2019).

De acordo com o Estatuto do Refugiado, o DPF é responsável por receber as solicitações de Reconhecimento da Condição (*status*) de Refugiado de encaminhá-las ao CONARE, órgão com competência de decisão sobre os pedidos. Até 15 de setembro de 2019, os solicitantes de refúgio tinham que se apresentar a qualquer delegacia da Polícia Federal ou autoridade migratória na fronteira e solicitar, formalmente, a proteção do governo brasileiro. A instituição responsável deveria então ouvir o interessado e elaborar uma declaração contendo as informações obtidas, e entregar ao solicitante um Protocolo de Solicitação de Refúgio válido por um ano. Depois da apresentação, a declaração com pedido de refúgio era encaminhado para o CONARE, o qual realiza entrevistas individuais para a análise das solicitações de proteção. Após essa data, é criado o “Sisconare”, uma nova plataforma de tramitação de todos os processos relacionados a refúgio no Brasil. O objetivo é de substituir o formulário de papel e facilitar o acesso às etapas do processo pelos órgãos envolvidos e pelos próprios solicitantes (BRASIL, 2019; BRASIL, 1997).

No caso do Reconhecimento da Condição de Asilado, o DPF recebe as solicitações e encaminha ao Ministério das Relações Exteriores, com emissão e prorrogação do respectivo protocolo. Para o reconhecimento da Condição de Apátrida, o encaminhamento é feito ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2019).

De maneira geral, os procedimentos de Concessão de Autorização de Residência, são de competência de decisão do DPF, incluindo os vistos para fins de acolhida humanitária de cidadãos haitianos ou apátridas residentes na República do Haiti. Os casos de concessão de residência não decididos pelo DPF são aqueles não previstos na Lei de Migração ou no Decreto 9.199/2017; e àqueles de competência de decisão do CNig: para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil na atuação como marítimo a bordo de embarcação estrangeira de pesca arrendada por empresa brasileira¹³; e sobre a autorização de residência associada à questão laboral, à solicitação de refúgio junto ao CONARE¹⁴ (BRASIL, 2019).

Determinar a quantidade de imigrantes no Brasil com precisão não é tarefa fácil, pelo fato de este fenômeno ser mutável e de difícil apreensão, mas também pela gestão fragmentada dos dados referentes à migração por diversos órgãos. Uma das principais fontes de dados sobre o registro de migrantes no Brasil é o Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (SINCRE), gerido pela Polícia Federal.

O SINCRE armazena todos os registros de estrangeiros com vistos de entrada regular no país, exceto os que possuem vistos temporários de turismo. O cadastro neste sistema é uma etapa obrigatória para a obtenção do RNM. Apesar de esta e outras bases estarem à disposição do governo, as tentativas de usá-las para estudos ou na formulação de políticas públicas ainda são esparsas. Os dados do SINCRE disponíveis para a consulta no site do DPF estão desatualizados e o último relatório é referente ao ano de 2017 (ANTÔNIO *et al.*, 2018).

É importante ressaltar que um dos maiores obstáculos para esta pesquisa foi para coletar dados sobre a migração, em especial sobre o número de imigrantes que adentram a fronteira de Corumbá, nacionalidade e outras informações referentes ao perfil dos mesmos. Sabe-se que esta é uma realidade para outros pesquisadores sobre o tema, e se reconhece que o acesso a esse tipo de dado é essencial para as análises e elaboração de políticas voltadas para pessoas em trânsito, por contribuir para a compreensão das demandas específicas desses grupos.

A falta de acesso à informação, neste sentido, não se restringe aos dados sobre os migrantes, há barreiras também para acessar informações referentes à própria Polícia Federal, fator que inviabiliza análises mais aprofundadas sobre a capacidade desta

¹³ Resolução Normativa nº 22, de 12 de Dezembro de 2017.

¹⁴ Resolução Conjunta nº 1, de 9 de Outubro de 2018.

instituição em atender às demandas referentes à faixa de fronteira e demais regiões do país. Desde o ano de 2017 o DPF tem negado acesso a dados públicos como o número de servidores por unidade, tipo de vínculo e função no Portal da Transparência do Governo Federal. Atualmente, estes dados aparecem classificados no portal como sendo “sigilosos” (BRASIL, 2020).

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. A mesma prevê que a publicidade destes dados deve ser a regra e o sigilo a exceção. Segundo a Lei, as exceções dizem respeito àquelas informações cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado (BRASIL, 2011). Segundo o consultor da ONG Transparência Internacional, Fabiano Angélico, o quantitativo de servidores não é informação que se encaixe nas hipóteses de exceções previstas na lei. “O boletim de pessoal é divulgado pelo Ministério do Planejamento há anos. Desconheço relatos de que a disponibilidade desses dados, em anos anteriores, tenha colocado algo ou alguém em risco” (ANGÉLICO, 2017, p. 1).

Embora muitos estudos alertem para o baixo efetivo de policiais federais nas fronteiras brasileiras, e apesar do pronunciamento do próprio órgão sobre esse problema na Audiência Pública promovida pelo MPF em Corumbá em 2018; a falta de acesso aos números sobre o quantitativo atual dos servidores por unidade de lotação implica, no âmbito da presente pesquisa, na impossibilidade de avaliar o nível de desigualdade estrutural deste órgão na região em estudo, em comparação às outras unidades e regiões do Brasil. No caso de Corumbá, a falta de dados prejudica ainda o estabelecimento de um balanço entre demanda *versus* oferta de serviço, no que diz respeito ao controle migratório; e consequentemente compromete iniciativas que visem melhorias neste atendimento, e outras questões relacionadas à política de pessoal do órgão em epígrafe.

A nota técnica sobre os “Desafios da área na implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras” elaborada por Caruso e Nascimento (2014) aborda sobre a atuação da Polícia Federal nessas áreas, além das condições pessoais atribuídas aos agentes que impactam diretamente na eficácia dos serviços prestados à instituição. Segundo o documento há problemas críticos no que tange a permanência e transferência de agentes na fronteira, pois esta é passagem obrigatória para todos os policiais federais ao longo de suas respectivas carreiras.

Significa, portanto, que todos que ingressam na Polícia Federal são direcionados prioritariamente para as fronteiras brasileiras, conforme previsto na Instrução Normativa- IN64/2012-/DPF.

A IN64/2012-/DPF dispõe sobre a “remoção e movimentação dos servidores da Polícia Federal e disciplina o Concurso de Remoções”. A mesma prevê que quando abre um concurso público, antes de serem disponibilizadas as vagas para alunos daquela academia, ocorre um Concurso de Remoção, uma oportunidade para os servidores que já estão na casa saírem de onde estão para outras localidades. Assim, os alunos da academia ficam com as vagas que “sobram”, aquelas que os policiais não quiseram. Na maioria das vezes estas cidades são em áreas de fronteira ou lugares mais distantes dos grandes centros e com menos estrutura (BRASIL, 2012; CARUSO; NASCIMENTO, 2014).

Os desafios relacionados à política de pessoal são parte dos problemas estruturais das instituições de segurança pública nas áreas fronteiriças. Caruso e Nascimento (2014) explicam que a fronteira é sentida pelo agente da Polícia Federal enquanto um lugar “inóspito”. Esta definição segundo o autor faz parte da linguagem dos policiais federais, sendo associado a um conjunto de significados do cotidiano desses profissionais, que consideram a alocação para esses lugares como algo sem prestígio dentro da carreira.

Em dezembro de 2017, o então Presidente da República Michel Temer aprovou o Decreto nº 9.226/2017 o qual regulamenta a Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização à policiais e fiscais de cargos efetivos em exercício nas unidades situadas em regiões de fronteira. O valor desta indenização é de R\$ 91 reais a cada dia trabalhado nessas localidades (BRASIL, 2017).

Tais instrumentos do governo de “compensação”, não são capazes de resolver os enormes desafios de adaptação destes agentes, os quais refletem diretamente na atuação profissional dos mesmos. Isso reflete na alta rotatividade dos quadros de agentes do DPF, baixa possibilidade de criação de vínculos com o local em que se atua, falta de conhecimento profissional e inviabilidade de conhecer em profundidade a realidade fronteiriça e suas especificidades (CARUSO; NASCIMENTO, 2014).

Todo policial federal é formado pela Academia Nacional de Polícia (ANP) localizada em Brasília-Distrito Federal. O site da ANP informa que o curso de formação do policial engloba diversas disciplinas, algumas tipicamente policiais, como técnicas de investigação policial e planejamento de ações e operações policiais, e outras, embora

pertencentes a áreas do conhecimento operacionalizadas por outros profissionais, são abordadas sob a ótica da rotina policial e das estratégias de enfrentamento, como, por exemplo, crimes ambientais e desvios de recursos públicos. Para cada perfil profissional (agente, delegado, escrivão, papiloscopista e perito) há uma matriz disciplinar específica, a formação geral possui duração média de 850 horas-aula e sua realização ocorre durante o período de cinco meses aproximadamente (BRASÍLIA, 2020).

De acordo com a grade curricular do curso formação Agente de Polícia Federal (ano de 2012)¹⁵, durante esses cinco meses o policial federal recebe formação de caráter genérico para trabalhar em qualquer lugar do Brasil. Há nessa grade duas disciplinas que possuem uma maior interligação com as questões fronteiriças. A disciplina “Estratégias de Atuação em Regiões de Fronteira (EARF)”, possui carga horária de 22 horas e tem como objetivo geral desenvolver conhecimentos sobre contexto socioeconômico, geográfico e criminal das áreas de fronteira e seus impactos nas estratégias e atuação policial (DIAS, 2014).

A outra disciplina, intitulada “Polícia de Imigração” (PMIG), objetiva desenvolver habilidades sobre a legislação, a doutrina das atividades de polícia de imigração, documentos de viagem, controle de estrangeiros, fiscalização do tráfico internacional de pessoas e medidas de retirada compulsória do território nacional. Sua carga horária é de 24 horas. As demais disciplinas as quais contemplam temáticas como: controle de armas de fogo, repressão ao tráfico de armas, crimes cibernéticos, também possuem cargas horárias relativamente pequenas ao se considerar a complexidade de tais atividades (DIAS, 2014).

Para Dias (2014) dada a gama de atribuições e complexidade das temáticas abordadas no curso de formação, não é possível exauri-las no referido período (cinco meses), necessitando dos programas de capacitação continuada. Observa-se nesse sentido que o pouco tempo de formação dos agentes do DPF sobre temas complexos da segurança pública, como é a atuação nas fronteiras, contribui em grande medida para o despreparo destes em lidar com as especificidades desses espaços, tornando muitas vezes o trabalho ali ainda mais penoso.

A conjuntura apresentada, somada às deficiências político administrativas, e à falta de estrutura física do DPF em Corumbá, impacta diretamente nos serviços

¹⁵ Os últimos concursos para Agente de Polícia Federal ocorreram nos anos de 2018, 2014 e 2012 segundo o site da ANP.

prestados à população, especialmente no atendimento e assistência de grupos vulneráveis como os migrantes e solicitantes de refúgio.

4.1.2 Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de Corumbá

O Ministério Público (MP) é fruto do desenvolvimento do estado brasileiro e do fortalecimento das instituições democráticas. A sua história é antiga e marcada por processos que culminaram na sua formalização como instituição e na ampliação de sua área de atuação. O Art. 127 da Constituição Federal de 1988 assevera que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis” (BRASIL, 1988, p.63).

Direitos individuais são aqueles diretamente relacionados à pessoa humana e a sua personalidade, tais como o direito à vida, à liberdade, à honra, à dignidade. Alguns desses direitos são tão importantes que a lei não permite a livre disposição deles por seu titular, porque sua proteção, na verdade, interessa a toda a coletividade. É o que se chama de direito indisponível. São exemplos o direito à liberdade de expressão e de crença, o direito à igualdade de tratamento (isonomia) (MAZZILLI, 1991).

Na defesa da ordem jurídica, os integrantes do Ministério Público estão incumbidos de: fiscalizar o efetivo cumprimento de todas as leis editadas no país, bem como aquelas decorrentes de tratados e acordos internacionais de que o Brasil seja signatário; na defesa do regime democrático são responsáveis de zelar pelo Estado de Direito e pela real observância dos princípios e normas que garantem a participação popular na condução do país; e no âmbito da proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o MP busca promover todas as medidas e ações necessárias para a efetivação de direitos em que esteja presente o interesse geral da coletividade, visado à melhoria das condições de vida em sociedade (MAZZILLI, 1991; OLIVEIRA, 2010).

No cumprimento dessas atribuições, os Ministérios Públicos atuam em causas das mais diversas possíveis, no âmbito criminal e no cível, perante todos os órgãos do Poder Judiciário, em todas as instâncias. Em consequência, a organização do Ministério Público também seguiu a divisão dos órgãos do Poder Judiciário¹⁶. Assim o Ministério

¹⁶ O Poder Judiciário é dividido atualmente em: Justiça Federal, Justiça Estadual, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, Justiça Eleitoral e seus respectivos órgãos e graus de jurisdição.

Público brasileiro é composto atualmente pelos Ministérios Públicos Estaduais (atuam perante a Justiça Estadual), e pelo Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o (MPDFT) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Ministério Público Federal atua como “fiscal da lei”, mas também possui atuação nas áreas cível, criminal e eleitoral. Segundo a Constituição Federal de 1988 e leis federais correlatas, a atuação deste órgão ocorre perante o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, tribunais regionais federais, juízes federais e juízes eleitorais. O MPF também age preventivamente, extrajudicialmente, quando atua por meio de recomendações, audiências públicas e na promoção de acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC). Há atualmente mais de 200 unidades do MPF em todo o Brasil, cuja estrutura conta com: Procuradoria-Geral da República (PGR); Procuradorias Regionais da República (PRRs); Procuradorias da República nos estados e no Distrito Federal (PRs); e as (PRMs) Procuradorias da República nos municípios (BRASIL, 2019; BRASIL, 1988).

A Procuradoria da República no Município (PRM) de Corumbá foi criada pela Lei nº 10.771, de 21 de novembro de 2003. Em 2005, foi locado um imóvel que serviu de primeira sede do MPF em Corumbá, e no ano de 2007 a instituição passou a contar com uma sede própria, a qual fica localizada na região central da cidade (BRASIL, 2019).

Segundo a PRM em Corumbá, esta unidade, tem atuado com muita ênfase na proteção de direitos e na persecução de crimes, em sua grande maioria transfronteiriços: tráfico internacional de entorpecentes, tráfico de pessoas, de armas e outras questões muito próprias desta localidade. Enquanto defensor do direito do cidadão, o órgão tem buscado assegurar que haja um amparo mínimo àquelas pessoas que chegam fragilizadas no município e que não tenham tido o atendimento adequado por parte do poder público (informação verbal) ¹⁷.

No que tange ao atendimento aos migrantes, o MPF atua como um “*ombudsman*” da sociedade, ou seja, como alguém que vê a inação dos demais poderes

¹⁷Entrevistado 2: Depoimento. [14. outubro. 2019]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Corumbá, 2019. 1 arquivo de áudio (33 min). Entrevista presencial concedida para elaboração de dissertação de mestrado da entrevistadora.

e insta esses poderes a atuarem, é nesse sentido que a PRM de Corumbá tem atuado em relação à situação dos solicitantes de refugio, de asilo e demais grupos de migrantes. O não fornecimento de um atendimento digno e adequado por parte das instituições públicas levará o MPF a advertir as mesmas a se movimentarem para o atendimento desses grupos e em algumas situações a instaurar um procedimento para apurar o caso (informação verbal) ¹⁸.

Em Corumbá, a PRM tem atendido muitos migrantes principalmente pelo fato de não haver uma unidade da Defensoria Pública da União (DPU) no município. A DPU é a instituição que faria os atendimentos e orientações em relação às questões administrativas para a regularização documental e para a entrada regular no país por essas pessoas. Segundo a procuradoria, como não existe a DPU em Corumbá a Justiça Federal fez um convênio com a OAB para a prestação de assistência judicial a essas pessoas. O problema é que se o caso não leva à judicialização, essas pessoas não conseguem um advogado gratuito para questões que seriam federais e propriamente da DPU, sendo assim, estes ficam desprovidos de orientações administrativas para fazer as aquisições necessárias. Em diversos casos, os migrantes buscam organizações da sociedade civil, órgãos de assistência social do município ou diretamente o MPF para buscar orientações. Nestes casos são dadas orientações básicas do que fazer para se regularizar e para retornar caso não tenha o atendimento adequado nas instituições competentes (informação verbal) ¹⁹.

Um dos impasses identificados para a garantia de direitos, diz respeito à resistência das próprias instituições públicas em atender os estrangeiros que chegam a Corumbá, pelo fato de não haver políticas públicas estruturadas no âmbito municipal voltadas a esses grupos. As principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos que prestam algum tipo de assistência estão relacionadas à questão da língua, a ausência de recursos para essa finalidade, à impossibilidade de alocação de funcionários para o atendimento específico. De maneira geral há sempre uma carência de pessoal e recursos por parte dos poderes executivos que promovem as políticas e concretizam as leis (informação verbal) ²⁰.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

4.1.3 Santa Casa de Corumbá

As irmandades da Santa Casa de Misericórdia são instituições de origem portuguesa. A primeira “Confraria de Nossa Senhora de Misericórdia” foi criada em 1498, em Lisboa, inspirada em outras confrarias para a prática de caridade na região da atual Itália no século XIII, e aprovada pela rainha Leonor de Lencastre, em uma conjuntura marcada por tragédias, guerras e pelas grandes navegações. Motivada por questões políticas e econômicas, a Coroa portuguesa interessou-se de forma especial por essa irmandade, fomentando seu desenvolvimento concedendo-lhe vários privilégios. Em 1640, já havia cerca de 300 irmandades deste tipo em todo o Império Português, um pouco mais de uma dezena localizava-se em território americano (TOMASCHEWSKI, 2014).

No Brasil, as primeiras filiais de Misericórdias foram criadas no século XIX, com incentivo do nascente Estado para a fundação de organizações deste tipo para a gestão de hospitais em vilas e cidades em crescimento. Historicamente, tais instituições que precedem a própria organização jurídica do Estado brasileiro, assumiram a atenção à saúde da população carente, e foram responsáveis pela criação de alguns dos primeiros cursos de Medicina e Enfermagem, como foi o caso dos fundadas na Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul (TOMASCHEWSKI, 2014).

Quando não havia Sistema Único de Saúde (SUS), somente os trabalhadores formais tinham direito ao atendimento médico pela Previdência Social; cabia às Santas Casas atender o restante da população. Estas unidades se “pulverizaram” pelo interior do país, sendo em algumas localidades o único hospital disponível. Atualmente, com mais de 2.100 unidades no Brasil, as Santas Casas são classificadas como hospitais filantrópicos, os quais atendem gratuitamente a população. Grande parte das receitas destas instituições no Brasil é proveniente do governo federal, e outra parte provém de doações e subvenções por parte de particulares, estados e municípios. Tais hospitais atendem mais da metade das demandas do SUS e procedimentos de alta complexidade (BRASIL, 2020; TOMASCHEWSKI, 2014).

A Sociedade Beneficente Corumbaense ou Santa Casa de Misericórdia de Corumbá foi inaugurada em 1912, o hospital necessitou inicialmente de ajuda comunitária para a obtenção de equipamentos e outros donativos, passado por diversas

crises durante sua trajetória. Sendo o único hospital do município até o ano de 2019²¹, a Santa Casa atende além dos corumbaenses, a população de Ladário e muitos bolivianos de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, além de outros estrangeiros em trânsito ou que vivem nesta região (SANTA CASA SAÚDE, 2018).

Segundo a instituição, até o ano de 2018, a Santa Casa de Corumbá realizava por ano uma média de quase 12 mil atendimentos ambulatoriais; mais de 14 mil internações; 4 mil cirurgias; aproximadamente 2.300 partos e atendia mais de 900 pacientes no CTI- Centro de Tratamento e Terapia Intensiva (SANTA CASA SAÚDE, 2018).

Dados obtidos por meio da pesquisa de campo informam que em 2018 de todos os atendimentos ambulatoriais realizados pela unidade, 342 tratava-se de pacientes estrangeiros, de 13 nacionalidades distintas. Importante ressaltar que estes números não incluem os atendimentos de emergência realizados pelo Pronto Socorro, e se baseiam no número de registros de prontuários gerados na Santa Casa. Dentre as nacionalidades atendidas destacam-se Bolivianos (304 atendimentos), Paraguaio (8), Haitiano (8), e Português com 4, as demais nacionalidades consistiram em 3 ou menos atendimentos cada.

No ano de 2018 houve 260 internações de estrangeiros na Santa Casa de Corumbá, sendo 239 de bolivianos os quais representam maioria nos atendimentos de maneira geral. A partir do relatório de entrada e saída dos pacientes no período de referência, observa-se que muitos bolivianos atendidos informaram residir em Corumbá ou em outra cidade brasileira; as internações variaram entre os setores de clínica médica, maternidade, pediatria e clínica cirúrgica; e 72 dos registros de entrada para a internação não possuíam o número do cartão do SUS do paciente.

Os dados fornecidos pela instituição retratam a coexistência de sistemas de saúde assimétricos nesta região, sendo este um dos fatores para a atração da mobilidade populacional na fronteira estudada. Corumbá está dotado de melhor infraestrutura de saúde que o país vizinho e, aliado ao fato deste não dispor de serviços gratuitos a todos os seus habitantes, a cidade atrai um grande fluxo de bolivianos para atendimento ao serviço de saúde. Tal conjuntura eleva relativamente os custos dos serviços nacionais, sem perspectiva de ressarcimento, uma vez que na prática essa população pendular, bem

²¹ Em 2019 foi inaugurado o Hospital CASSEMS (Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul).

como a de migrantes em trânsito pela cidade dificilmente é contabilizada para fins de repasse financeiro do Governo Federal (FERREIRA *et al.*, 2015).

O artigo 196 da Constituição Federal de 1988, e a Lei Orgânica do SUS, Lei 8.080/90 preveem a universalidade do acesso à saúde bem como a sua integralidade. Assim, todos devem ter acesso gratuito à saúde no Brasil, mesmo o indivíduo não sendo ligado à previdência, ou estar desprovido de documento de identificação. A existência do Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão), gera no âmbito dos profissionais de saúde muitos ruídos sobre seu objetivo e procedimentos. A falta de informação e preparo adequado de profissionais diversos acerca da regulamentação sobre o tema, a qual se dá pela Portaria n° 940, de abril de 2011, faz com que haja em muitos casos negligência no atendimento aos migrantes e demais estrangeiros que busquem acessar os serviços de saúde locais (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990; BRASIL, 2011).

O Sistema Cartão Nacional de Saúde, visa possibilitar o cadastramento dos usuários das ações e serviços de saúde, com validade nacional e base de vinculação territorial fundada no domicílio residencial do seu titular. O “cartão do SUS” como é popularmente chamado, porta o número de identificação unívoca dos usuários dos serviços de saúde no território nacional.

Segundo a legislação correlata, não se constituem impedimentos para a realização do atendimento solicitado a inexistência ou ausência do cartão SUS, ou a impossibilidade de realizar o cadastramento do solicitante na Base Nacional de Dados dos Usuários das Ações e Serviços de Saúde. Os procedimentos de identificação do usuário e emissão do número do cartão poderão ser realizados em qualquer fase do atendimento. Em caso de estrangeiros não residentes no país, será registrado como endereço de domicílio permanente apenas o país e a cidade de residência (BRASIL, 2011).

No que diz respeito ao repasse de verbas para os serviços de saúde, o artigo 35 da Lei 8.080/90 prevê combinações de critérios para o estabelecimento de valores a serem transferidos a estados e municípios, como o perfil demográfico da região, o perfil epidemiológico da população a ser coberta, características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área, dentre outros. A lei ainda estabelece que ao se tratar de estados e municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados na respectiva norma serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional (BRASIL, 1990).

Neste sentido, como ressalva Branco (2009), resta aos órgãos competentes locais, com o apoio das outras esferas administrativas, criarem mecanismos para mensurar o fluxo de pessoas que acessam os serviços de saúde. Assim, o Cartão do SUS e outros mecanismos de identificação dos usuários, deveriam ser utilizados enquanto estratégias de mensuração desses fluxos pendulares e migratórios, e não como um instrumento de limitação de acesso à saúde por pelos estrangeiros.

No caso corumbaense o último diagnóstico detalhado de saúde local, foi realizado no ano de 2007. O mesmo foi elaborado no processo de implantação do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras). Esta foi uma iniciativa do Ministério da Saúde, regulamentado pela Portaria n° 1.120, de 06 de julho de 2005, cujo objetivo era de ampliar a capacidade operacional dos municípios fronteiriços, localizados até 10 km do limite com outro país e que contavam com um grande fluxo de fronteiriços nos serviços de saúde.

O Projeto SIS-Fronteiras consistia em três fases: a 1° seria a transferência de recursos mediante a adesão ao projeto por parte dos gestores municipais, para que realizassem um diagnóstico local e para a apresentação de um plano operacional físico-financeiro e um plano de qualificação da gestão. Na 2°, os recursos seriam transferidos para a qualificação das capacidades básicas em gestão de saúde, para a implantação do sistema de informação e apresentação de plano de contingência para eventos inusitados. Na 3° e última fase, mais recursos financeiros poderiam ser transferidos, de forma variável, para execução de serviços julgados necessários pela gestão²² (BRASIL, 2005).

Corumbá aderiu ao SIS-Fronteiras oficialmente a partir de 29 de dezembro de 2005, comprometendo-se a realizar as suas 3 fases de execução. No ano de 2006 é publicada uma nova redação à portaria criadora do SIS-Fronteiras por meio das Portarias GM/MS n.º 1.188 e 1.189. Tais documentos estabeleceram novos objetivos, etapas, prazos e mecanismos de repasse de recursos financeiros para a implantação do projeto. Devido à quantidade de mudanças surgiram muitas dúvidas sobre o verdadeiro escopo do projeto por muitos atores (BRASIL, 2006; FERREIRA *et al.*, 2015).

O município de Corumbá recebeu o incentivo financeiro destinado para a 1° fase do projeto, o diagnóstico local foi realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, com

²² A Portaria n° 622, de 23 de abril de 2014, que dispõe sobre os prazos para conclusão da implementação das ações previstas no SIS- Fronteiras e sobre o repasse de incentivo financeiro, estipulou como prazo final para a conclusão das ações previstas para todas as fases do projeto a data de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014).

assessoria da UFMS²³. Uma das principais dificuldades relatadas pela equipe que realizou a pesquisa foi de identificar o fluxo de estrangeiros no sistema de saúde local, não havia um sistema ativo apto a dimensionar essa quantidade (FERREIRA *et al.*, 2015).

Apesar das adversidades durante a elaboração, o diagnóstico de saúde local concluiu como pontos críticos: atendimento a bolivianos e munícipes de Ladário nos serviços de saúde corumbaense sem a devida compensação financeira; restrições no referenciamento para tratamentos mais complexos e contínuos de estrangeiros; elevado volume de atendimento local envolvendo procedimentos de maior complexidade; e, por fim, deficiências de infraestrutura na rede de unidades de saúde (FERREIRA *et al.*, 2015).

A pesquisa realizada em 2007 retratou ainda que embora houvesse um fluxo considerável de estrangeiros atendidos no sistema de saúde corumbaense, em termos gerais, tais atendimentos eram relativamente limitados. O número de ladarenses a acessar o sistema era bem maior que o número de estrangeiros. Fora evidenciado nesse sentido, uma dissociação da realidade quando comparada às estimativas apresentadas pelos profissionais de saúde (FERREIRA *et al.*, 2015).

A falta de novos diagnósticos na saúde local de Corumbá dificultam análises mais atuais sobre a situação vivenciada nesta região. Porém, os relatórios de atendimentos na Santa Casa do ano de 2018 nos fornecem elementos para algumas possíveis constatações: os dados gerais sobre o volume de atendimentos ambulatoriais da Santa Casa, comparados à relação de atendimentos proferidos a estrangeiros, mostram que estes correspondem a cerca de 2,85% do total de atendimentos, no referido ano. E no caso das internações, representa cerca de 1,85% do total de internações informado pela instituição. Embora a percepção da população e dos próprios funcionários da existência de um grande fluxo de estrangeiros sendo atendido no hospital da cidade, e a sobrecarga do serviço seja a principal causa dos problemas da saúde do município; este montante, em termos percentuais, corresponde a uma parcela muito pequena do total de atendimentos.

²³ Corumbá recebeu o montante referente à segunda e terceira etapa do SIS-Fronteiras em 2008 e 2012 respectivamente. Houve diversas falhas político-administrativas no processo de implementação do projeto e também na prestação de contas a respeito dos montantes recebidos. Os gestores da saúde do município alegam que os incentivos disponibilizados pelo projeto foram insuficientes para honrar todas as metas previstas no Plano Operacional, impondo uma suposta contrapartida da Prefeitura de Corumbá para a sua execução (FERREIRA *et al.*, 2015).

Neste sentido, considera-se uma estância no que fora apurado no diagnóstico de 2007 sobre a dissociação da realidade por parte da população local e pelos profissionais de saúde, acerca da real quantidade de estrangeiros atendidos pelas instituições de saúde em Corumbá. Tal afirmação tem como base os discursos geralmente empregados por profissionais da saúde, pela mídia e pela população no que se refere ao fornecimento *versus* demanda dos serviços públicos na cidade, destacados por Oliveira *et al.*, (2017). Essa problemática está muito atrelada à construção social securitizada do “outro”, enquanto um possível fraudador do sistema de seguridade social existente (HUYSMANS, 2000 apud BRANCANTE e REIS, 2009).

A conjuntura apresentada aponta para a necessidade de aperfeiçoamento das políticas de gestão pública na parte da saúde, especialmente nas regiões de fronteira; na realização de diagnósticos locais, na difusão de informações, e preparando gestores e profissionais para atender a demanda fronteiriça, migratória e outras demandas com especificidades e vulnerabilidades diferenciadas. Há que se pensar nas diversas esferas da administração desses serviços, estratégias que garantam os direitos fundamentais de acesso à saúde por parte de todos, como garantido pela legislação brasileira.

4.1.4 Secretaria de Assistência Social de Corumbá- Centro POP e Casa de Passagem

Nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, consolidada com a Lei nº 12.101/2009, a Secretaria Municipal de Assistência Social, tem como função atuar na coordenação das ações de assistência social de cada município brasileiro. Vinculado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este órgão atua na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas setoriais, bem como no conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos (BRASIL, 1993).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão e organização dos serviços e programas de política de assistência social em todo território nacional. Estabelece a corresponsabilidade entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), na implementação e regulação dos serviços de assistência social, sendo estes um dever do Estado e direito do cidadão. A Proteção Social divide, no

âmbito do SUAS, os serviços ofertados em níveis: a proteção social básica, proteção social especial de média complexidade e a proteção social especial de alta complexidade (BRASIL, 2013).

A proteção básica tem a finalidade de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e busca o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que está em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, discriminações de gênero, étnicas, por idade, por deficiências. São exemplos de programas da proteção básica o Bolsa Família, Programa de Atendimento Integral à Família e o Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 2013).

A Proteção Social Especial de Média Complexidade oferta serviços de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa. Destina-se a famílias ou indivíduos em situação de risco pessoa e social, por violação de direitos, estes requerem acompanhamento especializado, individualizado, continuado e articulado com a rede. As unidades que ofertam serviços especializados no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade são: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o (Centro Pop) Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (BRASIL, 2013).

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade tem por objetivo ofertar serviços que visem assegurar a acolhida de indivíduos e famílias afastados temporariamente do núcleo familiar ou comunidade de origem. Fazem parte desta divisão: o Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, Casa de Passagem, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2013).

O Centro POP também faz parte da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. A PNPR assegura o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as diversas políticas públicas desenvolvidas pelos ministérios que a compõem (BRASIL, 2009).

A PNPR define população em situação de rua como o grupo populacional heterogêneo que possuem em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que

utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas com espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

A atuação do Centro POP deve ser no sentido de contribuir para a redução das violações e dos direitos socioassistenciais e dos danos causados por tais violações de direitos humanos, para a construção de novos projetos de vida a fim de garantir proteção social às famílias e indivíduos. Segundo as normativas, as unidades devem estar abertas ao público por, no mínimo, cinco dias úteis por semana e o horário de funcionamento de ser, pelo menos, de oito horas diárias (BARBOSA, 2018).

Um conjunto de atividades deve ser promovido no âmbito desta instituição visando estimular o convívio social. O Centro POP também atua como um ponto de apoio às pessoas que vivem nas ruas, uma vez que fornece condições apropriadas para: armazenamento de pertences, higiene pessoal, alimentação, emissão de documentos e encaminhamentos para outros serviços que contribuam para a autonomia, inserção social e proteção às situações de violência (BRASIL, 2009).

Acerca da implantação do Centro POP, cabe ao órgão local o planejamento do mesmo, no que se refere à localização, espaço físico e recursos humanos, bem como o quantitativo de unidades a serem implantadas em cada município. Para tanto, esse processo deve considerar o reconhecimento do território, suas especificidades e características de ocupação (BRASIL, 2009).

Neste sentido, a implantação de uma unidade deve ser precedida da elaboração de um diagnóstico socioterritorial que identifique as áreas de maior concentração e trânsito da população em situação de rua, bem como sua dinâmica de movimentação. Devido a sua finalidade, o Centro POP deve ser instalado em local de fácil acesso desta população. Geralmente estas tendem a se concentrar nas regiões centrais da cidade, sendo indicada, nestes casos, a implantação da unidade nesta área (BRASIL, 2013; BARBOSA, 2018).

Na cidade de Corumbá o Centro POP está localizado na Rua Edu Rocha, no bairro Nossa Senhora de Fátima, cerca de 2 km do centro da cidade e a poucos metros da Casa de Passagem (Albergue da Fraternidade José Lins). A instituição atende além dos nacionais que se encontram em situação de grande vulnerabilidade social, muitos estrangeiros que se encontram de passagem por Corumbá, ou que estão tentando uma nova vida na cidade brasileira. Segundo relatórios disponibilizados pela instituição para

a presente pesquisa, em 2017 foram atendidos 829 estrangeiros em transito pela cidade, em 2018 foram 610, conforme os quadros a seguir:

QUADRO 2 - Quantitativo de estrangeiros atendidos no Centro POP- 2017

Países	Nº de atendimentos
Argentina	125
Bolívia	19
Chile	80
China	2
Colômbia	181
Costa Rica	4
Haiti	146
Itália	3
Paraguai	40
Peru	76
Venezuela	95
Uruguai	58

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo (2020).

QUADRO 3 - Quantitativo de estrangeiros atendidos no Centro POP-2018

Países	Nº de atendimentos
Argentina	120
Bolívia	21
Chile	56
China	2
Colômbia	156
Costa Rica	1
Haiti	92
Itália	3
Paraguai	41
Peru	49
Venezuela	27
Uruguai	40

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo (2020).

Observa-se a partir dos relatórios referentes aos anos de 2017 e 2018, um fluxo expressivo de estrangeiros atendidos no Centro POP em Corumbá. Outros fatores a serem considerados são: a diversidade de nacionalidades que procuram este serviço; quantidade de bolivianos atendidos pela instituição, um número considerado pequeno em relação às demais nacionalidades; e as nacionalidades que se destacam nos atendimentos: colombianos, argentinos, haitianos e chilenos, países do continente americano, cuja conjuntura atual é marcada por severas crises políticas e sociais.

O contingente de estrangeiros atendidos pelo Centro POP em Corumbá reflete em certa medida as dificuldades enfrentadas por diversas instituições nesta cidade: trata-se de um órgão que embora sua finalidade inclua o atendimento a migrantes e estrangeiros em trânsito, não teve seu projeto de criação desenhado e preparado para atender estes fluxos, mesmo estas instituições sendo localizadas em uma cidade de fronteira.

A Casa de Passagem faz parte das modalidades de acolhimento institucional e está tipificada na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Trata-se de uma unidade de acolhimento imediato e emergencial para famílias ou pessoas do mesmo sexo. Esta deverá contar com uma equipe especializada para atender e receber usuários a qualquer horário do dia ou da noite e realizar estudo de casos para encaminhamentos necessários. Deve-se considerar que a principal característica do público atendido nestas unidades é a transitoriedade, sejam indivíduos em situação de abandono, famílias sem abrigo ou migrantes em trânsito, geralmente são pessoas sem intenção de permanência por longos períodos. É recomendável que o período máximo de permanência nesse local seja de 3 meses, mas este período deve ser flexível e construído conjuntamente com o usuário, considerando suas potencialidade e desafios no processo de desligamento do serviço (BRASIL, 2011).

A Casa de Passagem em Corumbá foi implantada em 2011, com a reforma do Albergue José Lins. Embora o site da prefeitura informe que a Casa de Passagem possui capacidade para atender 40 pessoas, na realidade o novo espaço conta com dois dormitórios grandes, com capacidade de 11 pessoas cada, estes estão divididos em dormitórios masculinos e femininos, com banheiros anexos; possui ainda um refeitório, lavanderia, área social, sala de atendimento, administração, pátio interno e um *hall* de entrada. Ou seja, esta Casa tem capacidade máxima de 22 pessoas. A instituição dispõe de uma equipe de profissionais integrada por psicóloga, assistente social, pedagoga, educadores sociais e cozinheiros (CORUMBÁ, 2011; MPF, 2018).

Segundo o Procurador do Município, em 2017 foram atendidos pela Casa de Passagem 146 estrangeiros, de diversas nacionalidades, destes apenas 3 eram haitianos. De acordo com a coordenadora da Casa, de janeiro a julho de 2018 foram acolhidos 407 estrangeiros, segundo ela neste período muitos haitianos buscaram atendimento. A mesma ainda relata ter sido denunciada na Ouvidoria da Prefeitura por um brasileiro, pelo fato de não haver vaga na Casa quando foi solicitada (MPF, 2018). Estas são algumas das dificuldades enfrentadas pela instituição: a imprevisibilidade dos fluxos de

migrantes a serem atendidos, e o descontentamento e questionamentos da população local sobre os serviços prestados a esses grupos.

O tanto o Centro POP quanto a Casa de Passagem atendem pessoas em situações extremas de vulnerabilidade social, e no caso de migrantes e refugiados, estas condições podem ser ainda piores. Este fator exige deste órgão um grau muito elevado de *expertise*, capacidade técnica e estrutural. A falta de capacidade institucional, na efetivação dessas políticas, impacta diretamente os usuários destes serviços, intensificando o ciclo de violações de direitos a quais estes estão submetidos.

As normas correlatas da proteção social prevê que a implantação das unidades de Centro POP e Casa de Passagem sejam precedidas da elaboração de um diagnóstico socioterritorial. Esta também é uma exigência legal para a prestação de outros serviços, como a saúde pública nas regiões de fronteira.

Embora haja uma determinada imprevisibilidade sobre os fluxos migratórios, muitos obstáculos poderiam ser superados a partir de um diagnóstico sobre a demanda da população por serviços públicos, que inclua as pessoas em trânsito. O levantamento de dados e o acesso a informações sobre os usuários são instrumentos cruciais para a construção de políticas públicas coerentes com a realidade e capazes de superar ou minimizar os problemas sociais existentes.

4.2 Sociedade Civil: participação política e cidadania

O conceito de “sociedade civil” carrega uma diversidade de significados. Diferentes conceitos foram dados por autores da Ciência Política como Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx, Gramsci, dentre outros. Os distintos significados dependem além das posições teóricas dos autores, do contexto histórico e da forma de autoridade política do período em questão.

Um dos conceitos mais difundidos é dado por Antonio Gramsci. Para o teórico, a sociedade civil é composta por instituições pluralistas e privadas tais como igreja, escola, universidade, jornais, movimentos sociais, etc. Estas funcionam como produtoras, formadoras e reproduzidoras de hegemonia, isto é, das concepções de mundo e dos valores predominantes. Funcionam enquanto espaços de formação de uma contra hegemonia social, visando criar uma nova concepção ética-política-cultural que tem como objetivo a transformação do Estado ou sociedade política (GRAMSCI, 1982).

De acordo com o pensamento gramsciano, a participação dos cidadãos enquanto representantes da sociedade civil nas decisões políticas é uma reivindicação a qual enseja a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. No âmbito nacional, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram mudanças importantes nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre essas mudanças destaca-se a criação de instituições e espaços de participação popular os quais têm incorporado cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações de políticas criadas para a sociedade.

Esta subseção trata dos principais atores da sociedade civil de Corumbá os quais têm atuado ativamente em conselhos, comitês e outros espaços de construção política local para o tema das migrações internacionais. Estas instituições e iniciativas individuais prestam apoio direto aos migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade no município, especialmente pela ausência de políticas públicas específicas para tal.

Neste sentido, a sociedade civil tem contribuído a partir dos seus princípios, valores e práticas para o desenvolvimento das instituições democráticas e sociais no município de Corumbá, e para o fortalecimento da luta pelos direitos da população migrante junto ao Estado brasileiro.

4.2.1 Coletivo Circuito Imigrante

O Coletivo Circuito de Imigrante em Fronteira (Circuito) é uma rede integrada de agentes públicos, representantes de órgãos governamentais ou da sociedade civil organizada, que atuam diretamente com a temática da migração na região de fronteira de Corumbá. O projeto foi criado em 2015 no âmbito do Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços (MEF) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus do Pantanal (UFMS-CPAN), para o fortalecimento da rede de atendimento, encaminhamento e acolhimento ao imigrante em Corumbá, além de estabelecer um espaço onde o coletivo pudesse debater e encontrar soluções para problemas comuns (CORRÊA, 2016; OLIVEIRA; PAPA, 2017).

A iniciativa para a criação do coletivo surgiu a partir da constatação da falta de conectividade entre os órgãos que atuam diretamente com migrantes em Corumbá, e a consequência disso no compartilhamento de informações e melhorias estratégicas para a

assistência a população migrante. Neste sentido, a proposta central do Circuito é de que o MEF atue como agente de prospecção das demandas nesses órgãos, através da identificação de problemas, formulação de propostas de solução e aplicação junto aos órgãos membros.

O Núcleo de Estudos de População de Fronteira (NEPFRON), criado em 2013, o qual tinha como objetivo a realização de pesquisas sobre as características socioculturais das populações fronteiriças e as estratégias de interação social nesses espaços, foi essencial para criação do Circuito. O NEPFRON contribuiu para a mitigação dos problemas relacionados à imigração em região de fronteira e para o envolvimento de parceiros estratégicos da esfera governamental, e sociedade civil na criação de soluções conjuntas para o tema. Muitos desses parceiros compõem atualmente o coletivo Circuito, os quais estão descritos no Quadro 4 (OLIVEIRA; PAPA, 2017).

QUADRO 4 - Órgãos que compõem o Circuito

INSTITUIÇÃO	ÓRGÃO SUPERIOR	ÓRGÃO DIRETAMENTE LIGADO AO IMIGRANTE
Prefeitura Municipal de Corumbá-MS	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania	-Casa de Passagem José Lins -Centro de Referência da Assistência Social -Centro de Referência de Atendimento à Mulher
	Secretaria Municipal de Saúde	- Centro de Atendimento Psicossocial Álcool e Drogas
	Secretaria Municipal de Educação	-Gabinete da Secretaria
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Campus do Pantanal	- Mestrado em Estudos Fronteiriços
Delegacia de Polícia Federal de Corumbá	Delegado da Imigração	
Ordem dos Advogados do Brasil		
Delegacia Regional de Polícia Civil	Delegacia de Polícia Civil de Ladário- MS	
Defensoria Pública Estadual		
Ministério Público Estadual		
Centro Boliviano- Brasileiro		
Associação Árabe-Palestina de Corumbá		
Diocese de Corumbá	Pastoral da Mobilidade Humana Pastoral Carcerária	

Fonte: Corrêa, 2016, p. 45.

Além das organizações dispostas no Quadro 4, o convite foi estendido a outros órgãos, os quais ainda não formalizaram a sua adesão ao coletivo. A respeito da sua organização, o Circuito possui uma dinâmica de reuniões bimestrais para a socialização entre os representantes das instituições sobre as atividades cotidianas destes no que tange a imigração e dificuldades enfrentadas nas mesmas. Depois é realizada uma “tribuna livre” para que os participantes realizem perguntas aos membros do circuito, para que em conjunto busquem alternativas para os problemas enfrentados. As reuniões ocorrem na Unidade III da UFMS- Campus Pantanal, nas dependências do MEF (CORRÊA, 2016).

Uma das iniciativas do Circuito foi de levantar o debate sobre a necessidade da criação de um Comitê Municipal de Apoio ao Imigrante, Refugiado e Apátrida em Corumbá. Trata-se da primeira ação do Circuito que tinha como centro da proposta alcances administrativos. A inexistência de pautas sobre imigrante nas esferas administrativas mais elevadas era um considerável obstáculo para a criação e implantação de um comitê. Em junho de 2016 foi organizada uma Audiência Pública pelo Circuito, MEF e pelo Ministério Público Estadual (MPE), cujo objetivo era debater sobre a proposta supracitada. Foram convidados 28 órgãos e entidades representativas na cidade, dos quais 26 compareceram na audiência (CORRÊA, 2016).

A audiência pública obteve o sucesso esperado e no dia 01 de setembro de 2016 o Prefeito através do Diário Oficial do Município de Corumbá publicou o Decreto n° 1.076, de 22 de agosto do mesmo ano, instituindo o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas de Corumbá (COMAIRA). Em 16 de março de 2018, o DIO Corumbá publica os membros designados a compor o comitê:

QUADRO 5 - Membros do COMAIRA

Secretaria Municipal de Assistência Social
Secretaria Especial de Cidadania e Direitos Humanos
Secretaria Municipal de Educação
Secretaria Municipal de Saúde
Secretaria Municipal de Governo
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Sustentável
Pastoral da Mobilidade Humana
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Ordem dos Advogados do Brasil
Sociedade Árabe Brasileira de Corumbá
Polícia Federal
Polícia Rodoviária Federal

Fonte: Corumbá, 2018.

As ações do COMAIRA visam a promoção permanente dos agentes públicos para melhorias no atendimento, acolhimento e assistência aos migrantes, refugiados e apátridas que chegam ao município de Corumbá. A reunião de representantes de vários setores busca também a formulação, execução e monitoramento das políticas públicas sobre o tema em epígrafe. Em 2018, os membros do COMAIRA se fizeram presentes na audiência pública sobre a assistência aos haitianos que chegaram a Corumbá e outros eventos de formação promovidos pelo MEF (CORUMBÁ, 2018).

A criação de comitês e conselhos municipais que tratam sobre a questão migratória, se faz uma importante estratégia de conexão em rede dos órgãos que prestam atendimento destes grupos e de compartilhamento de dados e informações relevantes para a criação de políticas públicas que possam atender as especificidades destes grupos. Tais iniciativas contrapõem as barreiras espaciais/ institucionais existentes entre os centros de tomada de decisão e as fronteiras brasileiras, aproximando as demandas e evidenciando problemas estruturais desta disposição política administrativa.

Segundo um dos fundadores do Circuito, além das atividades de apoio à estruturação do COMAIRA, o coletivo desenvolveu entre 2016 e 2018 atividades de interação direta com os migrantes em Corumbá: a ação ao imigrante, junto ao Instituto de Identificação, para documentar os bolivianos que vivem na cidade; em 2018 o

coletivo premiou a partir de uma solenidade as “mulheres empreendedoras sem fronteiras”. No âmbito acadêmico foi realizado em 2018 o 2º Simpósio do Coletivo Circuito, além de palestras e cursos voltados, sobretudo para estudantes e profissionais que atuam com a temática (informação verbal)²⁴.

A partir do ano de 2018 o coletivo Circuito foi redimensionado para a ampliação do número de participantes, não apenas dos órgãos que o compunham. As ações do mesmo foram divididas em três grupos de trabalho (GT): um ligado às instituições participantes com questões específicas para esses órgãos; um GT de cultura, onde se busca valorizar e dar visibilidade à presença do imigrante na cidade, tendo como projeto principal a realização periódica da “Feira do Imigrante”; e o terceiro que é o grupo “Mulher”, onde é estudado a feminização da migração na fronteira e quais são as estratégias a partir da presença feminina no fluxo migratório (informação verbal)²⁵.

4.2.2 Pastoral da Mobilidade Humana e iniciativas individuais de apoio ao migrante

A Pastoral da Mobilidade Humana faz parte da rede de instituições ligadas à Missão Scalabriniana no Brasil e no mundo. O Bispo italiano João Batista Scalabrini é o grande precursor das ações e valores sociais da mesma.

Na segunda metade do século XIX, durante processo de unificação da atual Itália, seus territórios passaram por momentos muito conturbados, marcados pela pobreza, fome e escassez de comida, trabalho e terras. Após a unificação do Reino da Itália em 1861, inicia-se um processo de industrialização na região, o qual levou o êxodo de muitos trabalhadores do campo para a cidade. O aumento da população na cidade, atrelado as más condições de indústria e agricultura no período, gerou uma série de instabilidades. O resultado foi uma enorme fuga de pessoas para outros territórios. É neste cenário que se destaca o Bispo de Piacenza João Batista Scalabrini, que sensibilizado com as condições em que os migrantes se encontravam, passou a pautar as suas atividades em favor de seus compatriados. Ao se definir pela pastoral migratória, em 1887, Scalabrini fundou a Congregação dos Missionários de São Carlos Borromeo, em 1889, a Associação São Rafael e em 1895 a Congregação das Missionárias de São Carlos Borromeo (RIZZARDO, 2007).

²⁴ Entrevistado 3: Depoimento. [02. outubro. 2019]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Corumbá, 2019. 1 arquivo de áudio (34 min). Entrevista presencial concedida para elaboração de dissertação de mestrado da entrevistadora.

²⁵ *Ibidem*.

No Brasil, os primeiros missionários Scalabrinianos chegaram em 1895, primeiramente na cidade de São Paulo, e criaram o Orfanato Cristovão Colombo, inicialmente para o amparo dos filhos dos imigrantes italianos. A partir de 1904 os mesmos começaram a se direcionar para o interior do estado, realizando visitas a milhares de fazendas. Nesse período as ações da missão através de paróquias não se restringiam aos grupos de migrantes. Em 1930 observa-se, no entanto, uma recuperação do trabalho específico em favor da população migrante, e a expansão da missão para diversas regiões do país (OLIVEIRA, 2009).

Segundo o representante da Pastoral da Mobilidade Humana em Corumbá, esta instituição é uma ação social da Igreja Católica que tem como objetivo acompanhar, informar e capacitar os imigrantes das diversas nacionalidades sobre as condições de mobilidade em território brasileiro. Também atua no combate ao tráfico de pessoas e da exploração da mão de obra migrante, no enfrentamento do preconceito institucional e da criminalização das migrações por parte dos serviços públicos locais. A pastoral está localizada na Paróquia Nossa Senhora de Fátima, próxima ao Centro POP e da Casa de Passagem da Secretaria Municipal de Assistência Social do município (informação verbal)²⁶.

A localização da Pastoral próxima ao Centro POP e da Casa da Passagem, facilita no encaminhamento de migrantes que chegam à instituição em situação de extrema vulnerabilidade, pois a mesma não possui um espaço para acolhimento, e depende majoritariamente de doações para realizar suas atividades. Houve ao longo dos últimos anos, várias situações em que a Casa de Passagem chegou ao número máximo de usuários e os migrantes precisaram ser encaminhados para outros lugares. Alguns voluntários recebem estas pessoas, em hotéis ou na própria casa, especialmente em períodos de aumento nos fluxos migratórios (informação verbal)²⁷.

Há uma rede de trabalho da sociedade civil na cidade, cujo objetivo é fomentar a atenção à migração, pelo fato de não haver políticas públicas voltadas a esses grupos. Neste sentido, a responsabilidade desta rede é de fomentar o comprometimento e integração das políticas setoriais existentes, criar espaços de diálogo com os organismos governamentais na busca de soluções para os problemas diversos da população migrante. Uma das maiores reivindicações neste sentido é para a construção de uma

²⁶ Entrevistado 4: Depoimento. [27. setembro. 2019]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Corumbá, 2019. 1 arquivo de áudio (26 min). Entrevista presencial concedida para elaboração de dissertação de mestrado da entrevistadora.

²⁷ *Ibidem*.

“Casa do Migrante” nesta fronteira, a qual seja destinada especialmente para atender as especificidades destes indivíduos (MPF, 2018).

São muitas as dificuldades enfrentadas pelo migrante logo no momento de entrada no território brasileiro, Ribeiro (2019) enfatiza a falta de orientação quando estes chegam à fronteira. Não há nesse espaço uma instituição que dê informações aos estrangeiros, e esse trabalho não pode ser feito isoladamente por voluntários, pois correriam riscos. O sacerdote aponta ainda para os desconfortos diários vividos pelos próprios residentes fronteiriços ao cruzarem o posto de controle no limite da fronteira: “fico atento quando pego o ônibus, todo dia ele é parado lá, e fazem uma sabatina da vida da gente, em público, para pegar alguém levando uma isca. Enquanto isso, os cavalos doidos e as carretas passam cheios daquilo que não deve” (RIBEIRO, 2019, p. 123).

A diversidade e complexidade dos problemas estruturais na fronteira limitam até mesmo a ação da sociedade civil na busca por assistir os migrantes e refugiados que adentram o país, muitas vezes a total falta de amparo governamental inviabiliza as diversas tentativas dos demais atores em garantir direitos básicos a esta população. Embora haja parcerias com algumas instituições, especialmente as ligadas à assistência social, observa-se uma resistência do governo local em buscar soluções eficazes e duradouras para a temática, oferecendo somente ações paliativas para um problema considerado crônico na região.

4.3 Percepções dos profissionais atuantes no atendimento e apoio aos migrantes no município

A avaliação de capacidade institucional para a efetivação de determinada política pública, perpassa a análise dos componentes administrativos e políticos da mesma. Na capacidade administrativa, além da dimensão da própria organização, no que se refere à estrutura física e orçamentária, tem-se a dimensão dos recursos humanos que a compõem.

As mudanças estruturais necessárias para o *compliance* às normas internacionais de proteção a migrantes e refugiados no Brasil devem abranger todas as esferas e atores envolvidos no processo, neste sentido o olhar para os profissionais que trabalham nas instituições que atuam junto a essa população é fundamental. As ideologias, a educação, o bem estar, preparo técnico, afinidade ou não com a atividade realizada, além de

fatores externos à organização interferem no processo de construção social desses sujeitos. Tais fatores influenciam diretamente na relação sujeito/trabalho trazendo impactos positivos ou negativos para a organização e conseqüentemente ao público atendido pela mesma. Vale ressaltar que embora muitos fatores sejam subjetivos ao próprio sujeito, a instituição deve fornecer condições adequadas para que o agente desenvolva o trabalho ou atendimento proposto.

Esta seção traz algumas percepções dos profissionais que atuam na temática migratória em Corumbá, a partir de entrevistas semiestruturadas com servidores e agentes que trabalham nas instituições apresentadas neste capítulo, bem como de atores e indivíduos da sociedade civil que voluntariamente prestam apoio à população migrante na cidade. O Quadro 6, traz de maneira sistematizada as principais dificuldades elencadas por esses profissionais no atendimento ao migrante, quanto à estrutura da instituição em que atua, sobre as políticas locais de assistência e sobre as dificuldades relatadas pelos migrantes no momento do atendimento.

No âmbito das instituições públicas foram realizadas 11 entrevistas. Foi aplicado um questionário padrão, cujo conteúdo encontra-se na seção apêndice desta dissertação. No âmbito da sociedade civil, participaram do referido estudo 4 pessoas. Estas representavam Organização Não Governamental (ONG), coletivo, ou atuavam através de iniciativas individuais no auxílio aos migrantes em Corumbá. Todos responderam ao questionário padrão para instituições, e suas respectivas respostas também estão dispostas no quadro referente à pesquisa de campo.

Trata-se de um quadro explicativo. Contém a pergunta realizada ao agente e os principais termos que apareceram na resposta aberta, com seus respectivos percentuais diante do total de entrevistados por categorias: instituições governamentais e sociedade civil. Como foram considerados os termos presentes nas respostas, há algumas perguntas cujo percentual total de resposta ultrapassa o 100%, isso significa que um entrevistado ao elaborar sua resposta utilizou mais de um termo daqueles que foram elencados.

QUADRO 6- Percepções dos profissionais atuantes no atendimento e apoio aos migrantes

OBSTÁCULOS, TREINAMENTO E QUESTÕES INSTITUCIONAIS	INSTUIÇÕES PÚBLICAS	SOCIEDADE CIVIL
Como considera a estrutura de Corumbá, no que se refere a fornecimento dos seguintes serviços básicos à população:	Segurança: 58,3% Bom 41,6% Ruim Saúde: 58,3% Bom 41,6% Ruim Educação: 66,6% Bom 33,3% Ruim Nada a declarar: 8,3%	Segurança: 50% Bom 50% Ruim Saúde: 50% Bom 50% Ruim Educação: 50% Bom 50% Ruim
Sabe a diferença entre migrante econômico (internacional) e refugiado?	75% Sim 25% Não	75% Sim 25% Não
Qual é o foco de atuação da instituição quando se trata destes grupos	66,6% Assistência direta/ acolhida 33,3% Encaminhamentos/burocracia 16,6% Atendimento hospitalar de emergência	50% Assistência direta/ acolhida 50% Encaminhamentos/burocracia 25% Pesquisa e conscientização
Recebem algum tipo de treinamento específico para lidar com a temática da imigração internacional	33,3% Sim 66,6 % Não	25% Sim 75% Não
Quais as dificuldades encontradas neste atendimento?	100% Idioma 25% Tamanho da demanda 8,8 % Encaminhamento pós-atendimento 25% Documentação	75% Idioma 50% Encaminhamento pós-atendimento
A estrutura da instituição adequada ao trabalho que ela se propõe em relação aos migrantes e refugiados?	41,6% Sim 58,3% Não	25% Sim 75% Não
Como os migrantes e refugiados chegam à instituição, ou até você?	33,3% Indicação da sociedade civil 66,6% Encaminhada por outras organizações públicas ou não 25% Espontaneamente/sozinhos 16,6% Nada a declarar	50% Indicação da sociedade civil 75% Espontaneamente
Quais são as principais dificuldades relatadas pelos migrantes/ refugiados com relação ao momento de entrada dos mesmos no território brasileiro?	50% Assaltos, furtos e extorsões no trajeto até o Brasil 58,3% Dificuldades de regularizar a entrada no país 8,3% Comunicação 16,6% Nada a declarar	100% Assaltos, furtos e extorsões no trajeto até o Brasil 25% Dificuldades de regularizar a entrada no país 25% Comunicação
Existem pessoas que são atendidas pela instituição que ainda não foram regularizadas, ou ainda estão em processo de regularização?	58,3% Sim 33,3% Não 8,3% Nada a declarar	75% Sim 25% Não
Quais são os principais motivos para a não regularização?	25% Burocracia 16,6% Falta de informação 25% Falta de documento 16,6% Ação de redes criminosas 41,6% Nada a declarar	50% Burocracia 75% Falta de documento
Como avalia a atuação do Estado brasileiro na assistência a essas pessoas?	50% Deficiente 8,3% Falta discutir sobre acesso a serviços 8,3% Boa 16,66 Burocrática 8,3% Iguala aos brasileiros 8,3% Nada a declarar	25% Não sabe avaliar 25% Falta assistência 25% Insuficiente 25% Deficiente
Você tem conhecimento de alguma medida do governo local para aumentar os esforços para atender ao fluxo de migrantes que chegaram a Corumbá recentemente? Quais?	66,6% Não conhecem medidas locais para atender migrantes 25% Sim (Projeto para abrir uma “Casa do Imigrante” e Centro POP) 8,3% Nada a declarar	50% Sim (Centro POP e Casa de Passagem) 50% Não
O que você sabe sobre a nova Lei de Migração? (Lei 13.445/17).	83,3% Não conhece esta Lei 8,3% Dá mais oportunidades de integração 8,3% Possui um viés mais humanitário	50% Sim (Possui um viés mais humanitário) 50% Não

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas realizadas na pesquisa de campo (2020).

A partir da análise do Quadro 6 e das informações coletadas durante pesquisa de campo em Corumbá, infere-se alguns aspectos importantes acerca da capacidade administrativa e política das instituições públicas e da sociedade civil em assistir as demandas provenientes de migrantes, refugiados e demais grupos em trânsito na cidade. A pesquisa buscou absorver também elementos subjetivos dos entrevistados, os quais podem influenciar na percepção destes sobre o trabalho realizado com a população migrante, os desafios enfrentados e sobre a estrutura da instituição.

Perguntados sobre como é viver e trabalhar em Corumbá enquanto uma cidade de fronteira, as repostas foram diversas. Há quem considera normal viver no município e que não há diferença de outros lugares do país. Porém, a maioria, apesar de ressaltar os desafios diários do trabalho o qual exige desses profissionais ações mais complexas e maior capacitação; disseram gostar de morar em Corumbá, por ser uma cidade de passagem de muitas pessoas, pelas trocas com outro idioma, pela cultura muito rica e convivência pacífica com os bolivianos. “Ao viver aqui encontramos muitos mundos, não vejo nenhum obstáculo” (informação verbal)²⁸.

De maneira geral grande parte dos profissionais considera que os serviços de saúde, educação e segurança em Corumbá melhoraram muito em relação há alguns anos atrás, e que o município tem potencial para desenvolver ainda mais estes serviços. Os problemas identificados pelos participantes são pontuais: dificuldades de se fazer exames e tratamentos mais complexos, tendo que ser levado para Campo Grande, a mais de 400 km da cidade; o baixo efetivo da Polícia Militar, falta de viaturas para fazer rondas nos bairros; alto índice de furtos e assaltos; a falta de creches para as crianças na cidade. Algumas pessoas compararam ainda a realidade corumbaense com outras cidades brasileiras: “eu já vi cenários piores, mas já vi muito melhores também” (informação verbal)²⁹.

De acordo com as entrevistas 66,6% dos profissionais das instituições públicas disseram que o foco de atuação destas era de acolhida e assistência direta ao migrante, 33,3% encaminhamentos e burocracia, e 16,6% atendimento hospitalar. Na sociedade civil 50% dizem realizar assistência direta e acolhida temporária, 50% encaminhamentos e 25% pesquisa e conscientização sobre o tema.

²⁸ Entrevistado 5: Depoimento. [02. outubro. 2019]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Corumbá, 2019. Entrevista presencial concedida para elaboração de dissertação de mestrado da entrevistadora.

²⁹ Entrevistado 6: Depoimento. [02. outubro. 2019]. Entrevistadora: Adriana dos Santos Corrêa. Corumbá, 2019. Entrevista presencial concedida para elaboração de dissertação de mestrado da entrevistadora.

A disposição dos serviços prestados pelas instituições públicas e da sociedade civil, as quais possuem como foco a acolhida temporária, atendimento hospitalar, e encaminhamentos para questões burocráticas, evidencia uma realidade típica das cidades de entrada, consideradas “de passagem” dos fluxos migratórios contemporâneos que rumo ao Brasil. Revela, sobretudo, o grau de vulnerabilidade em que estas pessoas se encontram ao chegarem ao país, necessitando de serviços considerados emergenciais: saúde e proteção social de alta complexidade.

As demandas migratórias tendem a se modificar a depender do espaço em que estes grupos se encontram dentro do território nacional. Provavelmente as cidades de destino destes fluxos terão outras demandas, consideradas mais perenes, como a inserção no mercado de trabalho, inclusão na rede de programas de proteção e assistência social continuada, acesso à educação básica, técnica e ensino superior, validação de diplomas, dentre outras.

Muitos migrantes internacionais chegam a Corumbá sem dinheiro para seguir viagem, sem alimento e sem ter onde ficar temporariamente. Os mesmos relatam aos profissionais sobre os assaltos, furtos e extorsões sofridas durante o trajeto até o Brasil, especialmente os haitianos, os quais acusam principalmente a polícia boliviana por tais ações. Outros acusam ainda taxistas brasileiros de extorqui-los no momento em que pegam a condução do limite da fronteira (Posto Esdras) até o centro da cidade. Há relatos de migrante que disse ter pagado R\$500,00 pelo trajeto, o qual possui aproximadamente 5 km de distância.

O contrabando de migrantes, prática que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada indocumentada de uma pessoa num Estado no qual esta não seja natural ou residente, é uma realidade identificada na fronteira corumbaense. Os chamados “coiotes” lucram com a entrada indocumentada dos migrantes na fronteira brasileira e até mesmo no transporte interno destes já em território nacional. Estes criminosos extorquem os migrantes, utilizando-se inclusive de ameaças e violência física; e contribuem para a maximização da vulnerabilidade social e psicológica destes indivíduos.

Muitos migrantes e refugiados evitam buscar apoio do poder público local, por diversas razões: estar indocumentado, por temer represálias, por condução dos “coiotes”, dificuldades com o idioma, etc. Estes acabam procurando voluntariamente ou com apoio da própria população as Organizações da Sociedade Civil especialmente àquelas vinculadas à Igreja Católica, para obter ajuda, seja para conseguir abrigo ou para a regularização migratória. Neste sentido a sociedade civil em Corumbá tem

trabalhado junto a alguns órgãos públicos no repasse de demandas e encaminhamentos advindos da população migrante. Vale ressaltar que durante o processo migratório são criadas redes de contatos entre os que já chegaram ao Brasil, os que estão em trânsito e àqueles que ainda não vieram. Informações sobre onde buscar ajuda bem como os riscos do trajeto, muitas vezes são compartilhadas entre os próprios migrantes.

Sobre os aspectos político-administrativos, as principais eminências nas respostas no âmbito das instituições públicas, dizem respeito à estrutura da organização, dificuldades no atendimento, a capacitação destes profissionais e sobre o conhecimento ou não das normas correlatas. No âmbito da sociedade civil destaca-se a menção sobre falta de políticas públicas para os migrantes e as ações emergenciais da população para abrigar e acolher estes grupos.

Acerca das questões técnicas sobre o atendimento a migrantes e refugiados em Corumbá, a maioria dos participantes disse saber a diferença entre migrante econômico e refugiado. Porém algumas dessas pessoas não conseguiram falar adequadamente sobre essas diferenças, especialmente sobre o termo “refugiado”. Esta problemática está muito atrelada ao fato de grande parte dos profissionais não terem recebido nenhum tipo de treinamento sobre o tema das migrações internacionais, independente da hierarquia do trabalho o qual exerce na respectiva instituição. O desconhecimento sobre especificidades da vulnerabilidade de determinadas situações migratórias é identificado tanto em agentes que estão “na ponta do processo”, no atendimento direto, quanto nos gestores de determinadas entidades investigadas no estudo.

Ainda sobre a capacitação profissional, o não recebimento de treinamento e formação básica sobre atendimento ao migrante, o total desconhecimento da Nova Lei de Migração e outras normas correlatas, geram inseguranças por parte dos profissionais sobre o trabalho desenvolvido e prejudica a realização de encaminhamentos específicos de maneira adequada, especialmente àqueles relacionados a questões legais de acesso a direitos e emissão de documentos pelo migrante e refugiado.

No que se refere aos obstáculos no momento do atendimento, as dificuldades com o idioma possui destaque nas respostas (100% entre órgãos públicos e 75% na sociedade civil); seguido da falta de documentação necessária para o serviço solicitado pelo migrante; tamanho da demanda em relação ao efetivo de profissionais e estrutura organizacional; e desafios quanto aos encaminhamentos pós-atendimento.

Segundo os profissionais há uma resistência de determinados órgãos em prosseguir com fluxo de atendimentos a serem realizados para as aquisições por parte dos migrantes e refugiados. Essa falta de conectividade interinstitucional dos órgãos cria

uma série de barreiras para os beneficiários e para os agentes, que em muitos casos precisam acompanhar o migrante para garantir que o mesmo será atendido adequadamente em determinados locais.

Relativo à estrutura institucional, a maior parte dos profissionais considera a estrutura da organização em que atua inadequada ao trabalho que a mesma se propõe em relação à população migrante. Tanto os órgãos públicos quanto as instituições da sociedade civil enfrentam problemas relacionados ao espaço disponível para acolhimento de pessoas em trânsito. Estes atores enfrentam dificuldades orçamentárias para a aquisição de materiais, alimentos, serviços e mobilização de recursos humanos para o trabalho desenvolvido. Esta realidade consequentemente limita o alcance e a qualidade dos serviços ofertados aos beneficiários.

A pesquisa pôde captar ainda, a insatisfação dos profissionais acerca da tratativa do Estado brasileiro em garantir os direitos da população migrante. Muitas das respostas continham os termos: “deficiente” e “burocrática”, se referindo às ações do Governo Federal sobre esses grupos. A maioria afirmou não conhecer medidas locais para melhorar o atendimento aos migrantes e refugiados, os poucos que disseram conhecer tais medidas, citaram um projeto para se criar uma Casa do Imigrante e a existência do Centro POP em Corumbá.

A criação de uma Casa do Imigrante foi uma das várias recomendações e encaminhamentos dos gestores que participaram da Audiência Pública promovida pelo MPF em 2018, mas até o fim da presente pesquisa, não foi encontrado outros documentos que tratam de medidas concretas do governo local para que efetivamente este órgão seja criado.

Segundo Ospina (2002) a construção de capacidade institucional deve-se considerar no ponto de vista técnico, o conhecimento em matéria de planejamento estratégico, mediação de indicadores e a capacitação de recursos humanos, além do fortalecimento da coordenação interinstitucional dos atores envolvidos em determinado tema. O que a pesquisa de campo revelou foi uma insatisfação por parte recursos humanos, sobre a maneira com que o tema das migrações internacionais está sendo conduzindo atualmente. São apontados problemas estruturais físicos e orçamentários das instituições; problemas relacionados à capacidade técnica destes profissionais; e ainda complexidades próprias do atendimento ao migrante como a questão idiomática, falta de documentação, demandas flutuantes e grau elevado de vulnerabilidade desses indivíduos. Estas problemáticas evidenciam a falta de capacidade institucional destes atores frente ao tema em epígrafe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As mudanças históricas nas características dos fluxos populacionais ao redor do mundo acompanharam uma série de transformação no sistema internacional, na disposição de seus atores, na consolidação da temática dos direitos humanos nas principais agendas políticas e no papel dos Estados diante das garantias sociais. Os mecanismos de indução à conformidade comportamental são estratégias criadas no âmbito de regimes internacionais na constituição de identidades e interesses comuns entre os atores, tais mecanismos visam definir expectativas nesse processo de interação, a partir de fatores políticos, sociais e materiais dos envolvidos.

Capacity building apresenta-se neste sentido enquanto fator essencial aos Estados para o cumprimento de normas internacionais de direitos humanos. O processo de *compliance* a estas normas exige o desenvolvimento de capacidades político-administrativas no âmbito doméstico dos Estados, e a superação de problemas estruturais em todo o seu território.

Os pontos voluntários e involuntários para a garantia de direitos humanos da população migrante no Brasil estão diretamente relacionados aos conceitos e análises sobre capacidade institucional, em especial na constituição desta a partir da capacidade administrativa e política dos atores. Entende-se que de uma maneira a falta de capacidade administrativa do Estado brasileiro em proteger e garantir os direitos da população migrante nas regiões de fronteira se caracteriza enquanto pontos involuntários desse processo. Esta condição estrutural pode ser identificada tanto na falta de habilidade técnica por parte dos recursos humanos, quanto nas deficiências de infraestrutura e orçamento das organizações.

O Brasil assinou e ratificou os principais tratados e convenções internacionais sobre migração, refúgio e apatridia e internalizou essas normas em seu ordenamento jurídico, porém não dispõe de aparato institucional capaz de fazer cumprir estas normas de maneira eficaz em todo território nacional. São várias as problemáticas enfrentadas nas regiões de fronteira, observa-se que o Estado não se faz totalmente “ausente” nesses espaços devido ao grande aparato de segurança presente ao longo da faixa de fronteira, mas que essa ausência se apresenta em outras configurações: em nível setorial, na falta e/ou ineficiência de políticas específicas para estas regiões; e social por não assistir adequadamente partes ou determinados grupos populacionais que ali vivem. Como consequência tem-se nessas áreas o agravamento das violações de direitos humanos e restrições ao acesso à cidadania.

Os pontos voluntários do não cumprimento às normas estão relacionados à capacidade política no processo de construção de capacidade institucional. Estes estão diretamente ligados à vontade política das diversas esferas governamentais sobre o tema e sobre as demandas existentes, devido a interesses e ideologias diversas. Cenários ligados à capacidade política são de difícil mensuração devido a sua subjetividade, mas os estudos acerca da construção social histórica dos atores, bem como sua relação com outras esferas e com o ambiente internacional, nos oferecem ferramentas para a proposição de análises sobre o tema.

No estudo de caso de Corumbá foi possível identificar pontos considerados voluntários e involuntários para o não cumprimento das normas internacionais de proteção a migrantes e refugiados, as quais o Brasil é signatário. Faz-se importante destacar a possibilidade de sobreposição de tais pontos em algumas situações, pois a falta de capacidade administrativa também pode retratar uma vontade política de quem está no poder.

Enquanto pontos voluntários do *non-compliance* às normas de proteção a migrantes e refugiados em Corumbá identificam-se:

- A abordagem histórica da política brasileira para as fronteiras pautada na defesa nacional em detrimento das estratégias de desenvolvimento e redução das desigualdades sociais;
- Abertura tardia da agenda governamental para o desenvolvimento econômico, de infraestrutura e social para essas áreas;
- O fato de a orientação da política migratória brasileira ter sido pautada durante muito tempo pelo Estatuto do Estrangeiro;
- Securitização da fronteira, e das pessoas em trânsito nessas áreas, ao invés de um tratamento humanitário;
- Falta de iniciativas para a integração de políticas entre os governos locais;
- Elevada distância, sobretudo, política das fronteiras dos grandes centros de tomada de decisão.

Tais pontos incluem interesses e questões políticas de todas as esferas governamentais, bem como dos gestores diretos de determinados seguimentos da administração pública.

Enquanto pontos involuntários para o *non-compliance* identificam-se:

- A sobreposição de fatores que caracterizam os fluxos migratórios contemporâneos, os considerados fluxos mistos;

- A existência de assimetrias estruturais entre as cidades limítrofes;
- Infraestrutura urbana e de serviços públicos de Corumbá ser incompatível com a demanda local;
- No âmbito do controle migratório e regularização, o baixo efetivo do DPF, a falta de infraestrutura adequada no posto de migrações na fronteira, bem como as dificuldades orçamentárias do órgão;
- Problemas críticos no que tange a permanência e transferência de agentes na fronteira e o pouco tempo de formação dos agentes do DPF sobre temas complexos da segurança pública, como é a atuação nas fronteiras;
- A inexistência de um ponto de informações aos estrangeiros no limite da fronteira;
- Inexistência de uma casa para migrantes;
- Inexistência de uma unidade da DPU no município;
- Falta de mensuração por parte da administração local do fluxo de pessoas que acessam aos serviços públicos, a qual considere as flutuações geradas pelos deslocamentos pendulares e por migrantes e refugiados em trânsito no município;
- Inexistência de políticas públicas estruturadas no âmbito municipal voltadas a esses grupos;
- Falta de informação e preparo adequado de profissionais diversos acerca da regulamentação sobre o tema das migrações internacionais;
- Falta de conectividade entre os órgãos que atuam diretamente com migrantes;
- Gestão fragmentada da migração entre diversos órgãos e a produção de dados quantitativos também fragmentados em âmbito nacional.

Os pontos identificados acerca do não cumprimento às normas de proteção migratória em Corumbá refletem em grande medida as mazelas enfrentadas por muitos municípios na faixa de fronteira brasileira, especialmente aqueles localizados no Arco Central e Arco Norte do país. As fronteiras enquanto áreas de Estado limitado demonstram que a violação de direitos humanos nessas áreas extrapola a questão migratória, e atinge de maneira incisiva, vários outros grupos e minorias presentes nesses espaços.

Esta dissertação não teve como objetivo analisar os pontos voluntários e involuntários para o não cumprimento de normas de proteção, somente de identificá-los a partir do estudo dos diversos atores envolvidos no processo, nos níveis internacional,

nacional e local. Portanto não são feitas recomendações diretas sobre cada ponto. Futuras pesquisas sobre esse tema poderiam contribuir na sistematização dos pontos elencados e no aprofundamento das análises sobre a realidade local a despeito das migrações internacionais.

Ao longo da pesquisa foram identificados alguns exemplos de boas práticas na cidade para a superação das dificuldades locais sobre o tema em epígrafe, por parte da Universidade e sociedade civil para a articulação dos órgãos locais, na construção de espaços de debates e encaminhamentos como o COMAIRA e o Coletivo Circuito. Tais iniciativas merecem ser fortalecidas e contar com uma maior participação e apoio do poder público, por serem espaços importantes para a conjunção de saberes e experiências, para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 abr. 2018.

ACNUR. **Dados sobre o Refúgio no Brasil**. 2019. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 01 set. 2019.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 17 jul. 2019.

ACNUR. **Manual de Reasentamiento del ACNUR**. 2011. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>. Acesso em: 09 abr. 2019.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 12 abr. 2018.

ACNUR. **Relatório de Tendências Globais (2017)**. 2017. Disponível em:

<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>. Acesso em 13 jun. 2018.

ADAMSON, Fiona B.. *Crossing Borders: International Migration and National Security*. **International Security**, (sl), v. 31, n. 1, p.165-199, Summer. 2006.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Ufmg, 2007. 198 p. Tradução de: Henrique Burigo.

ANGÉLICO, Fabiano. PF nega acesso a dados públicos sobre número de servidores. [Entrevista concedida a Vera Batista]. **Correio Braziliense**, Brasília, 2017. Disponível em: <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/pf-nega-acesso-dados-publicos-sobre-numero-de-servidores/>. Acesso em: 17 fev. 2020.

ANTÔNIO, Leonardo Cavalcanti *et al.* (Org.) *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil*. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

ARAÚJO, Ana Paula Correia de; *et al.* Bolivianos no Brasil: migração internacional pelo corredor fronteiriço Puerto Quijarro (BO)/Corumbá (MS). **Interações (Campo Grande)**, [s.l.], v. 16, n. 1, p.131-141, jun. 2015. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1518-70122015111>.

BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. 2018. 129 f. Dissertação

(Mestrado) - Curso de Pós- Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, Brasília, 2018.

BBC BRASIL. **Cidade no Mato Grosso do Sul vira nova porta de entrada para haitianos.** 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45278905>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BETTS, Alexander. *Forced migration and global politics*. United Kingdom: Wiley-blackwell, 2009. 223. Disponível em: <http://mcc.ysu.am/wp-content/uploads/2017/09/Betts-A.-Forced-Migration-and-Global-Politics.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. *Refugees in International Relations*. United Kingdom: Oxford University Press, 2010. 337 p.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana R. A “securitização da imigração”: mapa do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 77: 73-104, 2009.

BRANCO, Marisa Lucena. **O SUS na fronteira e o direito: Em que medida o estrangeiro tem direito ao SUS.** Monografia de especialização. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz Brasília, Programa de Pós-Graduação Lato Sensu em Saúde Coletiva, Curso de Especialização em Direito Sanitário, 2009.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Detalhamento dos Servidores Públicos por Órgão.** 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/orgao?ordenarPor=orgaoSuperiorExercicioSIAPE&direcao=asc>. Acesso em: 02 jan. 2020.

BRASIL. Decreto n. 70533, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.** Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9226, de 6 de dezembro de 2017. **Regulamenta a Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que especifica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, quanto à da Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário.** Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9226.htm. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9961, de 8 de agosto de 2019. **Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira.** Diário Oficial da

União, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9961-de-8-de-agosto-de-2019-209848332>. Acesso 01 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6047-22-fevereiro-2007-551322-norma-pe.html>. Acesso em: 03 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.737, de 12 de janeiro de 2009. **Promulga o Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, Celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de Julho de 2004.** Brasília, Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6737.htm. Acesso em: 09 ago. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa n. 64/2012-DG/ DPF, de 23 de julho de 2012. **Dispõe sobre a remoção e a movimentação dos servidores da Polícia Federal e disciplina o Concurso de Remoções.** Ministério da Justiça. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/485881/RESPOSTA_PEDIDO_IN%2064-2012.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Lei Complementar Nº 117.** Brasília, 02 set. 2004.

BRASIL. Lei n. 12527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

BRASIL. Lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei n. 8080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.** Presidência da República, Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 21/06/2017.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. MDS. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Reimpressão 2014. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 64 p.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019. **Estabelece A Organização Básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>. Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2005). **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2009). **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira- PDFF**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/cartilha-pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2010). **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Disponível em: <http://mi.gov.br/documents/4085233/0/BasesFaixadeFronteira.pdf/4c044041-a3d9-4aac-b1fa-f187ca12a276>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Portaria 125, de 21 de março de 2014**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 151, n. 56, 24 mar. 2014. Seção 1, p. 45. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br>. Acesso em: dez. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Legislação**. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Santas Casas são grandes parceiras no atendimento à saúde**. Disponível em: <<http://www.blog.saude.gov.br/index.php/53909-sem-fins-lucrativos-santas-casas-sao-grandes-parceiras-no-atendimento-a-saude>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop**. Brasília. Brasil Ltda, 2011.

BRASIL. MPF. **O MPF**. 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. MPF. **Procuradoria da República no Mato Grosso do Sul**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/municipios/corumba>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Criação do Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP**. 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/historico>. Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL. Portaria n. 1120, de 06 de julho de 2005. **Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteiras**. Ministério da Saúde, Brasília. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1120_06_07_2005.html. Acesso em: 02 fev. 2020.

BRASIL. Portaria n. 1189, de 05 de junho de 2006. **Aprova o Termo de Adesão ao Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS FRONTEIRAS**. Ministério da Saúde, Brasília. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt1189_05_06_2006_comp.html. Acesso em: 03 fev. 2020.

BRASIL. Portaria n. 622, de 23 de abril de 2014. **Dispõe sobre os prazos para conclusão da implementação das ações previstas no Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteiras) e sobre o repasse de incentivo financeiro**. Ministério da Saúde. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0622_23_04_2014.html. Acesso em 15 fev. 2020.

BRASIL. Portaria n.940, de 28 de abril de 2011. **Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão)**. Ministério da Saúde, Brasília. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940_28_04_2011.html. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASÍLIA. ANP. . **Academia Nacional de Polícia**. 2020. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/anp/>. Acesso em: 01 fev. 2020. BARBOSA, 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2008). **Nação, Estado e Estado-Nação**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.21.Na%C3%A7%C3%A3o.Estado.Estado-Na%C3%A7%C3%A3o-Mar%C3%A7o18.pdf>. Acesso em: 10 ago.2019.

BUZAN, Barry, *et al.*. **Security: A New Framework for Analysis**. Library of Congress Cataloging-in- Publication Data. ISBN 1-55587-603-X. Colorado, 1998.

CANCIAN, Elaine. A vila de Corumbá e a Guerra Grande: algumas reflexões. **Revista História: Debates e Tendências**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.398-410, 17 dez. 2015. UPF Editora. <http://dx.doi.org/10.5335/hdtv.15n.2.5649>.

CARUSO, Haydée; NASCIMENTO, Nivio Caixeta do. **Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras**. Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2016.

CASTLES, Stephen *et al.* **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. [S.L.], 5 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CAVALCANTI, L; *et al.* **Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil: Relatório Anual 2018**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

CAVALCANTI, L; *et al.* **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra2019.

CHILE. Minuta, de 2018. **Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería**. 2018. Disponível em: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d2/39/d239d0df-c4e9-488e-a36f-8b1ac2ca00ef/nueva_ley_de_migracion.pdf. Acesso em: 08 ago. 2019

CORRÊA, Jacqueline Maciel. **O Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços em Perspectivas de Inserção Social: avaliações sobre a implantação do Circuito de apoio ao imigrante**. 2016. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016.

CORUMBÁ. PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ. **Com novo albergue, Ruiter implanta Casa de Passagem na cidade**. 2011. Disponível em: <<https://www.corumba.ms.gov.br/com-novo-albergue-ruiter-implanta-casa-de-passagem-na-cidade/>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CORUMBÁ. PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ. Decreto nº 1.706, de 22 de agosto de 2016. **Designa Membros Para O Comitê Municipal de Atenção Aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas do Município de Corumbá- MS, e dá outras Providências**. Corumbá, MS, 16 mar. 2018.

DECKER, Norberto. **Nessa terra somos todos migrantes: interfaces entre religião, acolhida humanitária e políticas de imigração no Brasil de ontem e de hoje**. 2017. Tese (Doutorado) - Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

DIAS JR, Mérces. **A Fiscalização na Fronteira Brasil-Bolívia: Análise das Condições e Preparo do Agente Fiscalizador**. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Corumbá, 2014.

DONNELLY, Jack. *International human rights: a regime analysis*. **International Organization**, [S.L.], v. 40, n. 03, jun. 1986. Cambridge University Press (CUP).

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2013.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto internacional**. Vol.31 n3. Rio de Janeiro, sept./dec. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003. Acesso em 20/10/2017.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia 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, jan. 2017. Trimestral. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/article/view/1055/pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. A Zona de Fronteira Brasil/Bolívia entre Obliterrações Pretéritas e Futuras Perspectivas de Fluidez: uma reflexão sobre a técnica e as operações logísticas da EADI-AGESA em Corumbá/MS: algumas reflexões. **Observatorio de La Economía Lationamericana**: Debates e Tendências, [s.l.], v. 1, n. 195, p.1-6, 17 jan. 2014. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/14/fronteira-brasil-bolivia.html>. Acesso em: 08 ago. 2019.

FERREIRA, Clarisse Mendes Pinto Gomes *et al.* O Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras em Corumbá-MS, Brasil. **Geopantanal**, Corumbá, v. 1, n. 18, p.71-92, jun. 2015. Semestral.

FERRIE, Joseph P.; HATTON, Timothy J.. *Two Centuries of International Migration*. **Institute For Study Of Labor (iza)**, Germany, v. 7866, n. 1, p.1-51, dez. 2013.

FREITAS, Elis Pinheiro de. Corumbá (MS) e as Metamorfoses nas Políticas Brasileiras de Ordenamento Territorial e seus Impactos na Região de Fronteira Brasil-Bolívia. **Geofronter**, Campo Grande, v. 1, n. 3, p.16-29, jun. 2017. Semestral. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

GERSHON, Débora *et al.* **Gestão pública municipal e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Ibam, 2005. 77 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014. 394 p.

GOOGLE MAPS. **Posto Esdras**. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Posto+Esdras/@-19.0240435,-57.7014359,1353m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x9387a142fdafcf4f:0x27b3e4cac2e67342!8m2!3d-19.0282783!4d-57.7080348>. Acesso em: 25 jul. 2019.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a formação da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HUERTA, Angélica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, México, v. 1, n. 30, p.119-134, jan. 2008.

HUNT, E.k.; LAUTZENHEISER, Mark. **História Do Pensamento Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 761 p. Tradução de: André Arruda Villela. P. 51-53.

HUYSMANS, Jef. *The European Union and the Securitization of Migration*. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 38, n. 5, p.751-777, dez. 2000. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00263>.

IBGE. (2016). Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil. Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016.

IOM. **About IOM**. 2019. Disponível em: <https://www.iom.int/about-iom>. Acesso em: 08 maio 2019.

IOM. **Glossary on Migration**. 2nd ed. Geneva: Richard Perruchoud And Jillyanne Redpath-cross, 2011. 118 p. Disponível em: <http://www.iom.int>. Acesso em: 06 out. 2018.

IPEA. Ministério da Justiça. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. 169 p.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S.. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. *Direito Gv*, São Paulo, v. 1, n. 6, p.275-294, jan-jun 2010.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty**. Organized Hypocrisy, Princeton, NJ, 1999.

KRASNER, Stephen. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. **International Organization**. Cambridge, n.36, 1982.

LEITE, William Cordeiro. **Aspectos de uma Polícia Profissional e a Polícia Federal brasileira: o caso dos escrivães, papiloscopistas e agentes – EPA – de Polícia Federal lotados em Foz do Iguaçu-PR**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

LIMA, João Brígido Bezerra, et al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: Ipea, 2017. 234 p.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrantes e Refugiados: por uma Cidadania Universal. In: **Refúgio Migrações e Cidadania**. Brasília: Acnur, 2006. p. 53-80.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica**. vol.3, Rio de Janeiro: FGV, 2011. 424 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? América Latina y el (des) ordem global neoliberal. 2006. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/relint/messari.pdf>. Acesso em: 18. Out. 2017.

MIGRAMUNDO. **Corumbá é nova Brasileia?** Haitianos enfrentam dificuldades em MS. Disponível em: <http://migramundo.com/corumba-e-nova-brasileia-haitianos-enfrentam-dificuldades-no-ms/>. Acesso em: 22. out. 2018.

MJ. Refúgio em Números e Publicações. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 08. Mai. 2019.

MORAVCSIK, Andrew. *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*. **International Organization**, Cambridge, v. 2, n. 54, p.217-252, 2000.

MOREIRA, Julia B. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 377 f. Tese (Doutorado) – Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**. [S.L.], ano 4, vol. 2 . 2005, p. 57-76.

MOULIN, Carolina. A construção do refugiado no Pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Carta Internacional*, Brasília, v. 7, n. 2, p.23-49, jul-dez, 2012.

MOURA, Rosa; CARDOSO, Nelson Ari. Mobilidade Transfronteiriça: Entre o Diverso e o Efêmero. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (Org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, 2016.

MPF. Ata de Audiência Pública. **Migração Haitiana em Corumbá: Responsabilidades e Desafios**. Corumbá, 03 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/docs/2018/ata-audiencia-haitianos>. Acesso em 20 de março de 2019.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. Regimes Internacionais de Direitos Humanos: uma matriz para sua análise e classificação. **Sur**. [S.L.], v. 14, n. 25, p.171-188, out. 2017.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **Sur: revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 6, n. 10, p.121-139, jun. 2009. Semestral.

NOLASCO, Carlos. **Migrações Internacionais: conceitos, tipologia e teorias**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2016. 33 p.

NUNES, Maria. Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira. In: PÊGO, Bolívar. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Brasília: Ipea, 2018. p. 73-111.

OLIVEIRA, Lúcia Helena Moreira de Medeiros. **EDUCAÇÃO SCALABRINIANA NO BRASIL**. 2009. 249 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2009.

OLIVEIRA, Marco Aurélio de; PAPA, Renata Miceno. Fronteira e Imigrantes em Perspectivas de Comunidades de Prática. **Artciencia**, Sl, v. 1, n. 20, p.1-12, set. 2017. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/artciencia/article/view/11067/8110>. Acesso em: 21 jul. 2019.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de; *et al.*. Imigrantes Pendulares em Região de Fronteira: Semelhanças Conceituais e Desafios Metodológicos Pendular. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, p.91-108, jan-jun, 2017. Bimestral.

OLIVEIRA, Maria Célia Néri de. **Por dentro do MPF**. 6ª edição. PGR/SECOM, 2010.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A fronteira do arco Central e sua realidade econômica e social. In: PÊGO, Bolívar (org.). **Fronteiras do Brasil : uma avaliação do Arco Central**. 4. ed. Brasília: Ipea, 2019. p. 57-67.

OSPINA, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. In VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal (Vol. 8).

PAES, Vanessa Generoso. **Fronteiras Políticas em Movimento-** Dilemas e Tendências de Novos Fluxos Imigratórios em São Paulo: trabalho, gênero e direitos. 2017. 487 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PORTES, Alejandro; BÖRÖCZ, József. *Migración Contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación*. In: MALGESINI, Graciela et al. **Cruzando Fronteras:** migraciones en el sistema mundial. Barcelona, 1998. p. 43-73.

REIS, Rossana Rocha. Os Direitos Humanos e a Política Internacional. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 27, p. 33-42, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p.149-163, jun. 2004. Semestral.

RIBEIRO, Marco Antônio Alves. A fronteira e as relações migratórias no arco Central. In: PÊGO, Bolívar (org.). **Fronteiras do Brasil : uma avaliação do Arco Central**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 119-153.

RISSE, Thomas, et al. *The persistant power of human rights: from commitment to compliance*. Cambridge University Press, New York, 2013.

RISSE, Thomas. *Governance Configurations in Areas of Limited Statehood. Actors, Modes, Institutions, and Resources*. **SFB-Governance Working Paper Series**, n. 32, Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2012.

RIZZARDO, D. Redovino. **João Batista Scalabrini: apóstolo dos migrantes**. Porto Alegre: Solidus, 2007.

SANTA CASA SAÚDE. **Conheça a Santa Casa de Misericórdia de Corumbá**. 2018. Disponível em: <https://santacasasaude.com.br/santa-casa-de-corumba/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As Políticas Brasileiras para a Faixa de Fronteira: um olhar a partir das Relações Internacionais**. 2015. Tese (Doutorado) Relações Internacionais. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SILVA, Cesar Augusto da; RODRIGUES, Viviane Mozine. Refugiados: Os Regimes Internacionais de Direitos Humanos e a Situação Brasileira. In: **Direitos Humanos e refugiados**. Cesar Augusto S. da Silva(org.). Dourados: Ed. UFGD, 2012.

SILVA, César Augusto S. **A Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)**. 2013. 292 f. Tese (Doutorado) - Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SILVA, César Augusto S. da. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015, 312 p.

TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Michigan: University Of Michigan, 1977.

TOMASCHEWSKI, Cláudia. **Entre o Estado, o Mercado e a Dádiva: A distribuição da assistência a partir das irmandades da Santa Casa de Misericórdia nas cidades de Pelotas e Porto Alegre, Brasil, c. 1847 – c. 1891**. 2014. 242 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

UBER, Francielle. **O Estado Diante da Questão dos Refugiados**. p. 99-123. Editora UFGD. Dourados, 2012. 144p.

UN. *Global compact for migration*. 2019. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>. Acesso em: 08 maio 2019.

UN. **International migrant stock 2019**. Geneva: United Nations, 2019. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimate_s19.asp. Acesso em: 20 dez. 2019.

UNHCR. *Global Trends: Forced displacement in 2018*. United Nations, 2018. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.8156086.507730585.1576964136-605551917.1563383672. Acesso em: 20 dez. 2019.

VALENCIANO, E. *La Frontera: un nuevo rol frente a la integracion – la experiencia en el mercosur*. Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 17, n. 1, 1996.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WENDT, Alexander. Teoria social da política internacional. Rio de Janeiro: Puc- Rio, 2014. 536 p. Tradução de: Vivian Mannheimer e Paula Vedovelli.

ZELAYA, Silvia Cristina. **Da Invisibilidade ao Protagonismo: uma etnografia em espaços de luta, participação e criação de políticas públicas para imigrantes e refugiados**

no Brasil. 2017. Tese (Doutorado)- Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

APÊNDICE A- Entrevista semiestruturada/ questionário aplicado às instituições

Turma e Local:	Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Fronteiras e Direitos Humanos/ Faculdade de Direito e Relações Internacionais/ Universidade Federal da Grande Dourados
Autor (a):	Adriana dos Santos Corrêa
Orientador (a):	Prof^ª. Dr^ª. Adriana Kirchof
Título/ Tema da pesquisa: DESAFIOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AOS MIGRANTES E REFUGIADOS NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O CASO DE CORUMBÁ/MS	
FORMULÁRIO / INSTUIÇÕES	
Objetivo da pesquisa: Identificar pontos voluntários e involuntários do não cumprimento às normas de proteção a imigrantes e refugiados nas fronteiras brasileiras tendo como referencial de análise a cidade de Corumbá no Mato Grosso do Sul.	
Data da Entrevista: Entrevistador (a): Meio da Entrevista: Autorização para gravação: () SIM () NÃO	
Perfil do entrevistado: Representante de instituição governamental () Representante da Sociedade Civil ()	
1) Qual a sua profissão/ atuação? <hr/>	
2) a) Como é trabalhar e morar em Corumbá enquanto uma cidade que faz fronteira com outro país? <hr/>	
Como você descreve a estrutura de Corumbá, no que se refere a fornecimento de serviços básicos á população? (Segurança, saúde, educação). () boa () ruim <hr/>	
3) Você sabe a diferença entre imigrante econômico (internacional) e refugiado? () SIM () NÃO	
4) a) Você possui alguma ligação com o tema de imigração e refúgio?	

() SIM () NÃO

b) Se sim, qual é esta ligação?

() trabalho () voluntariado () conhece imigrantes ou refugiados que moram na cidade.

5) Você representa alguma instituição que lida com a temática da imigração ou do refúgio?

() SIM () NÃO.

6) a) Vocês atendem muitos imigrantes nessa instituição?

() sim () não

- E refugiados? () sim () não

b) Se sim, poderia nos informar quantos são atendidos por ano? (ou outra periodicidade).

7) Qual é o foco de atuação da instituição? E quando se trata destes grupos? (processo burocrático, assistência).

8) Vocês enquanto funcionários recebem algum tipo de treinamento específico para lidar com a temática da imigração internacional?

() sim () não

Se sim, você considera o tempo e metodologia suficientes?

() sim () não

9) Qual o procedimento do atendimento ou assistência a imigrantes ou solicitantes de refúgio na instituição que você atua?

10) a) Quais as dificuldades encontradas neste atendimento? (idiomas, demandas)

b) Você acha a estrutura da instituição adequada ao trabalho que ela se propõe em relação aos imigrantes e refugiados? () sim () não

Por que?

11) Há órgãos com perspectivas divergentes ao trabalho que vocês realizam? Quais seriam esses órgãos e essas outras perspectivas?

12) Como os imigrantes e refugiados chegam à instituição, ou até você?

13) Quais são as principais dificuldades relatadas pelos imigrantes/ refugiados com os quais você possui contato, com relação ao momento de entrada dos mesmos no território brasileiro?

14) a) Existem pessoas que são atendidas pela instituição, ou que você conheça que ainda não foram regularizadas, ou ainda estão em processo de regularização?

15) () SIM () NÃO

b) Se sim, quais são os principais motivos para isso? (o por que da demora).

16) Como você avalia o processo burocrático para a regularização do refugiado e imigrante no Brasil?

17) Como você avalia a atuação do Estado brasileiro na assistência a essas pessoas? (atenção, repasse de verbas, leis).

18) Você tem conhecimento de alguma medida do governo local para aumentar os esforços para atender ao fluxo de imigrantes que chegaram a Corumbá recentemente? Quais?

19) Você conhece a nova Lei de Migração? (Lei 13.445/17).

() sim () não

20) Se sim, o que você pensa sobre essa Lei?

21) Quais seriam as suas sugestões para uma melhoria na situação atual do refúgio e imigração no Brasil?