

PRÁTICAS EM EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Políticas públicas e imigrantes internacionais a experiência de Campinas-SP e o diálogo com a universidade

Natália Belmonte Demétrio ^{1*}

Rosana Baeninger ²

Jóice de Oliveira Santos Domeniconi ³

Sophia Damiano Rovere ⁴

¹ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: ndemetri@unicamp.br

² Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: baeninge@unicamp.br

³ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: joicedomeniconi@outlook.com

⁴ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: sophiarovere@gmail.com

*autor correspondente

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo acompanhar o processo de construção da política municipal para imigrantes internacionais em Campinas-SP. Nesse propósito, discute-se a emergência das políticas de direitos humanos no Brasil, as especificidades da migração internacional nessa agenda, os esforços da gestão pública e da sociedade civil local, com destaque para a atuação da Universidade Estadual de Campinas e do Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. Os desafios inerentes a essa atividade denotam questões conjunturais e estruturais, cuja solução envolve não apenas a implementação de uma nova estrutura de ação do poder público, como também o fortalecimento da extensão universitária e do diálogo com a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Imigrantes internacionais; Políticas públicas; Campinas.

Public policies and international immigrants the experience of Campinas/SP and the university

ABSTRACT

This work aims to analyze the process of construction of the municipal policy for international immigrants in Campinas/SP. In this regard, it discusses the emergence of human rights policies in Brazil, the specifics of international migration on this agenda, the efforts of public management and local civil society, with emphasis on the performance of the University of Campinas and the Observatory on Migration in Sao Paulo – NEPO/UNICAMP. The challenges inherent in this activity denote conjunctural and structural issues, the solution of which involves not only the implementation of a new structure of action by the public authorities, but also the strengthening of university extension and dialogue with society.

KEYWORDS

International immigrants; Public policy; Campinas.

Submetido em: 28/08/2020 – Aprovado em: 10/12/2020 – Publicado em: 15/12/2020

Este é um artigo publicado em acesso aberto sob uma licença Creative Commons
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

1 INTRODUÇÃO

A presença crescente de imigrantes internacionais no Brasil, no século XXI, aponta para situações de vulnerabilidades quanto às garantias de seus direitos fundamentais (Araújo, 2018). Apesar dessa realidade e de todas as previsões da Nova Lei de Migração, ainda são incipientes os aparatos institucionais voltados à proteção dos direitos dessa população. Dentre os inúmeros desafios que perpassam a construção de uma política efetiva para imigrantes internacionais, ressalta-se seu caráter eminentemente transversal (Lussi, 2015), desafiando a estrutura departamental da gestão pública (Delgado et al., 2016); a debilidade dos mecanismos de participação social, de modo a garantir uma política comprometida com os princípios da governança (Bergue, 2015; Mármora, 2010); a superação dos pressupostos assimilacionistas e padronizados que nortearam a política migratória do passado (Baeninger, 2015); o pacto federativo brasileiro; e a não especificação do papel de municípios, dos estados e da união na efetivação desse compromisso (Araújo, 2018, 2016).

Tendo em vista esse cenário, o presente trabalho acompanha os desafios associados à construção da política para imigrantes internacionais¹ em Campinas/SP. Levando-se em consideração a ausência de regramentos claros com relação à definição das políticas de direitos humanos no Brasil (Escrivão Filho & Souza Jr., 2019), parte-se da hipótese de que a construção de políticas para imigrantes internacionais (Hammar, 2005) ocorre a partir de arranjos institucionais variados (Gomide & Pires, 2014), assumindo formatos diferentes em cada localidade. Em Campinas, o diálogo com a sociedade civil, sobretudo com a UNICAMP, conduz à constituição de um arranjo institucional da governança local² (Bergue, 2015; Mármora, 2010).

Esse arranjo tem raízes históricas que remonta à parceria de décadas entre o Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO/UNICAMP) e a Prefeitura Municipal de Campinas. Foram os canais de comunicação existentes entre essas instâncias que permitiram ao Observatório das Migrações em São Paulo, juntamente com o Serviço de Referência a Imigrantes, Refugiados e Apátridas do município, articular ensino-pesquisa-extensão para fortalecer um dos pilares mais importantes na produção de políticas sociais: a necessidade de diagnósticos capazes de orientar a ação do poder público (Jannuzzi, 2017). Além de cumprir com o compromisso social da universidade, essa ação interinstitucional tem favorecido o avanço e

¹ Utilizaremos o conceito de imigrantes internacionais considerando as pessoas que não nasceram no Brasil e aqui residem, embora sob esta mesma denominação ocorram distintos processos migratórios, dentre os quais: refugiados – que se refere às pessoas com a condição jurídica do refúgio concedida pelo Governo brasileiro, em função de ter deixado o país por guerras, perseguições políticas/religiosas e grave violação dos direitos humanos –; e, apátrida – que se refere à pessoa que não possui nacionalidade do país de nascimento e de nenhum outro país.

² Agradecemos, especialmente, à Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos (SMASDH) e ao responsável pelo Departamento de Direitos Humanos, Fábio Custódio, em nossas atividades e ações para a melhoria das condições de vida da população imigrante e refugiada no Município de Campinas.

produção científica sobre o tema das migrações internacionais, políticas locais, gestão e governança migratória, dentre outros, fazendo dessa extensão universitária uma via de mão dupla.

2 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

A gestão das migrações internacionais sob os princípios da governança é regida por duas questões fundamentais: participação social e respeito aos direitos humanos (Bergue, 2015; Mármora, 2010). Por governança, Bergue (2015, p.35) entende não apenas a transparência do modo como o Estado atua, mas sobretudo “a forma como o poder de administração e governo é exercido”, fazendo do processo decisório um “espaço legítimo de envolvimento dos diferentes atores sociais”. Já a perspectiva dos direitos humanos surge como um sistema de proteção a grupos historicamente discriminados e vulneráveis, fomentando a elaboração de políticas focalizadas, eminentemente transversais e intersetoriais, fundamentadas no direito à diferença e no respeito à diversidade (Delgado et al., 2016). Além de se deparar com instituições do poder Legislativo, Executivo e Judiciário não capacitadas para lidar com demandas dessa natureza, a atuação do Estado com enfoque nos direitos humanos esbarra em “um fator de violência estrutural associada ao racismo e à discriminação social característicos da formação da sociedade brasileira” (Escrivão Filho & Souza Jr, 2016, p.111). De acordo com Madeira (2015) as políticas de direitos humanos no Brasil se constituem como área esparsa, carente de regramentos claros para a institucionalização de seus serviços. Na ausência de uma legislação específica, “é preciso exercer a criatividade, inventar modelos, dialogar com outras áreas, ampliar parcerias e a interlocução com a sociedade” (Custódio, 2019) ³.

Particularmente com relação à imigração internacional, a vigência do Estatuto do Estrangeiro de 1980 até 2017, mesmo diante de sua incompatibilidade fundamental com a Constituição de 1988, revela um “*modus operandi* estatal” (Delgado et al., 2016, p.15) não comprometido com a participação social e com o respeito aos direitos humanos (Feldman-Bianco, 2020). As inúmeras tentativas de reforma dessa lei lograram sucesso apenas na segunda década do século XXI, quando a chegada de haitianos solicitantes de refúgio na fronteira norte brasileira deu visibilidade à nova imigração internacional para o Brasil (Baeninger, 2017), fortalecendo os movimentos sociais em defesa dos direitos dos imigrantes e as iniciativas locais de acolhida a essa população (Araújo, 2016; Leão, 2017).

A despeito das conquistas consagradas na Nova Lei de Migração, aprovada em novembro de 2017 mediante intensa pressão social, a permanência das estruturas de controle orientadas pelos princípios de segurança nacional, dentro de um cenário mais amplo de expansão do conservadorismo político, já anunciava, desde a sua promulgação, uma aplicação retrógrada de suas regras (Assis, 2018; Feldman-Bianco, 2020). Na visão de Ventura, Guimarães e Reis (2017), ao introduzir um extenso rol de

³ Informação advinda da conferência “A gestão pública e os imigrantes internacionais”, proferida por Fábio Custódio (Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Campinas), durante o 22º Programa de Capacitação: População, Cidades e Políticas Sociais, realizado pelo Observatório das Migrações em São Paulo e pela Ordem dos Advogados de Campinas, em 25 de novembro de 2019.

direitos, enunciados de forma geral e abstrata, a Nova Lei de Migração não tem sido capaz de orientar políticas públicas efetivas. Após três anos de sua promulgação, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, prevista em seu artigo 120, ainda não foi implementada, corroborando com um cenário de indefinição quanto aos seus objetivos. Por essa razão, Araújo (2018, p.351) denomina de “ações estatais, e não políticas públicas” as experiências isoladas de gestão da migração internacional no Brasil, uma vez que lhes falta o ordenamento e a coordenação esperados de uma política estruturada.

Nesse contexto, as iniciativas locais de proteção aos direitos da população migrante ocorrem a partir de arranjos institucionais variados (Gomide & Pires, 2014). Por arranjo institucional, entende-se o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide & Pires, 2014, p.19-20). São esses arranjos que “dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (Gomide & Pires, 2014, p.20).

Desse modo, o Município de Campinas tem articulado arranjos institucionais (Gomide & Pires, 2014) para a gestão de imigrantes internacionais através do Serviço de Referência a Imigrantes, Refugiados e Apátridas. Para o caso da parceria com o Observatório das Migrações em São Paulo, o diálogo propiciou a criação do “Sistema de Cadastro e Registros de Imigrantes, Refugiados e Apátridas”, informatizando os registros dos atendimentos. Por meio desse instrumento é possível avançar tanto no conhecimento acerca dos imigrantes internacionais residente em Campinas, como na formulação de políticas sociais voltadas para essa população.

3 A PARCERIA DO NEPO/UNICAMP PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE CADASTRO E REGISTRO DE IMIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

As transformações na dinâmica das migrações internacionais para Campinas fizeram surgir, em 2016, o Serviço de Referência a Imigrantes, Refugiados e Apátridas, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos (Scatolini & Francisco, 2018). Paralelamente à organização de um espaço específico de atendimento a essa população, o município reforçou o diálogo com instituições da sociedade civil.

O diálogo entre a UNICAMP, a Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) e o Observatório das Migrações em São Paulo se fortaleceu a partir de 2017, com a intensificação da chegada de imigrantes na cidade. A parceria com o Serviço de Referência a Imigrantes, Refugiados e Apátridas propiciou conhecer e explorar os registros dos atendimentos a imigrantes, ainda preenchidos em papel, guardados nos arquivos. A partir desses registros foram produzidos, pela equipe do NEPO/UNICAMP, os primeiros diagnósticos dos

atendimentos realizados por essa instituição, nos anos de 2018 e 2019⁴. Esse exercício deu suporte ao desenvolvimento de uma plataforma *on-line* de cadastro para os atendimentos de imigrantes na Prefeitura Municipal de Campinas, construído pelo setor de informática do NEPO/UNICAMP em parceria com o Ministério Público do Trabalho⁵.

Entre 12 de junho de 2019 (dia em que o sistema *on-line* começou a ser utilizado) e 16 de novembro de 2020 (data do último diagnóstico produzido pela equipe do Observatório), foram inseridos no sistema todos os atendimentos notificados, sejam estes realizados pelo próprio Serviço de Referência a Imigrantes, Refugiados e Apátridas ou pelo Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), órgão responsável pela assistência a essa população antes de 2016⁶. Considerando o total de atendimentos que constam em março de 2021 no Sistema de Cadastro e Registros de Imigrantes, foram realizados cerca de 2.300 atendimentos a imigrantes internacionais, provenientes de 48 países diferentes, residentes em 38 cidades do Brasil⁷.

Assim, a construção desse importante banco de dados impõe a visibilidade dessa população imigrante na agenda social do município e da Região Metropolitana de Campinas, constituindo-se como um importante instrumento na promoção de uma política local para imigrantes internacionais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção privilegiada de Campinas na economia globalizada está associada à participação crescente de imigrantes internacionais no cotidiano da cidade. De fato, no decorrer deste século, Campinas registrou a entrada de 20 mil imigrantes internacionais, dentre os quais em torno de 5 mil imigrantes em condições de extrema vulnerabilidade social. Nesse sentido, a parceria da Universidade para conhecer e subsidiar a construção de uma política local para imigrantes internacionais é inovadora e reflete o compromisso com as melhorias das condições de vida de populações vulneráveis na garantia dos direitos humanos.

A experiência da construção conjunta desse sistema de registros de imigrantes indica a importância de articular ações interinstitucionais pautadas nos princípios da participação social, do respeito aos direitos humanos e, nesse caso, da governança das migrações internacionais. Nesse caminho, a gestão pública

⁴ Esses diagnósticos estão disponíveis em: <<https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/srirac.php>>. Acesso 13 ago. 2020.

⁵ Agradecemos a Rogério Ozelo e a Raquel Jakob pela construção do sistema de Cadastro e Registros de Imigrantes, Refugiados e Apátridas. Destacamos também que o formulário a ser preenchido, a partir das perguntas realizadas ao imigrante no atendimento da PMC, foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética da UNICAMP. Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE): 20340219.2.0000.8142.

⁶ A inserção dessas informações contou com a valiosa colaboração de Luís Felipe Foadelli (bolsista Fapesp e PIBIC-CNPq), Sophia Damiano Rôvere, ambos da equipe do Observatório das Migrações em São Paulo, e pelos estagiários da Prefeitura Municipal Laís Gabrielle Dalaquo, Eduardo Barreto Peixoto, Suelen B. da Silva Jesus e Jacson Marques dos Santos.

⁷ Esse diagnóstico está disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/producao/Relatorio_Servico_Imigrantes_Campinas.pdf. Acesso 23/03/2021.

exerce papel fundamental. Por um lado, tem a função de propiciar a comunicação com os diversos coletivos e associações de imigrantes, universidades e organizações não governamentais. Por outro, ao constituir uma burocracia especializada, emerge como ator fundamental na promoção da cooperação interfederativa e intersetorial necessária para que, de fato, ocorra a efetiva produção de uma política pública para imigrantes, refugiados e apátridas em Campinas.

REFERÊNCIAS

Araújo, J. R. C. (2016). Políticas públicas, estruturas estatais e migrações no Brasil. In: R. Baeninger, et al. (Orgs). *Imigração Haitiana no Brasil*. Paco Editorial, 385-397.

Araújo, J. R. C. (2018). Migrações internacionais e o federalismo brasileiro: os venezuelanos no Brasil. In: R. Baeninger & J. C. J. Silva (Coord.). *Migrações Venezuelanas*. Nepo/Unicamp, 349-354.
https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf

Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 232p.

Assis, G. O. (2018) Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Desafios. In: R. Baeninger, et al (Orgs.). *Migrações Sul-Sul*. Nepo/Unicamp. 609-623.
https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf

Baeninger, R. (2015). Migrações contemporâneas no Brasil: desafio para as políticas sociais. In: E. J. P. Prado & R. Coelho, *Migrações e Trabalho*. Ministério Público do Trabalho, 79-86.
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_p_rodutos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf.

Baeninger, R. (2017). Cenários das Migrações Internacionais no Brasil. In: E. Berquó (Org.) *Demografia na Unicamp: um olhar sobre a produção do Nepo*. Editora da Unicamp, 445-468.

Baeninger, R. (2018). Migrações transnacionais na fronteira: novos espaços da migração Sul-Sul. In: R. Baeninger & A. Canales (Coord.). *Migrações fronteiriças*. Nepo/Unicamp, 463-472.
https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_frenteiricas.pdf

Bergue, S. T. (2015). Governança e Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público. In: D. J. Demarco (Org). *Gestão Pública, município e federação*. Editora da UFRGS/CEGOV, 33-54.
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/184830/001081935.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Brasil. (24 de maio de 2017). *Lei nº 13.445 - Lei de Migração*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

Ciconello, A. (2016). Políticas Públicas de Direitos Humanos. In: A. L. M. Delgado; C. I. Gatto; M. S. Reis & P. A. Alves (Orgs). *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. Enap, 161-185.
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20%C3%BAblicas%20de%20Direitos%20Humanos%20Colet%C3%A2nea.pdf

Custódio, F. H. F. (25 de novembro de 2019). 22º Programa de Capacitação: População, Cidades e Políticas Sociais: “A Nova Lei das Migrações nos Tribunais”. Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP/Ordem dos Advogados de Campinas.

- Delgado, A. L. de M.; Gatto, C. I.; Reis, M. S.; Alves, P. A. (2016) *Introdução*. In: A. L. M. Delgado; C. I. Gatto; M. S. Reis & P. A. Alves (Orgs). *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. Enap, 13-20. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20%C3%BAblicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Colet%C3%A2nea.pdf
- Escrivão Filho, A.; & Souza Junior, J. G. S. (2016). *Para um debate teórico-conceitual e político sobre direitos humanos*. In: A. L. M. Delgado; C. I. Gatto; M. S. Reis & P. A. Alves (Orgs). *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. Enap, 45-117. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20%C3%BAblicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Colet%C3%A2nea.pdf
- Feldman-Bianco, B. (2020). *Democracias y derechos humanos amenazados: Políticas migratorias nacionales y políticas globales en Brasil, de Lula a Bolsonaro (2002-2019)*. <https://region.org.co/index.php/publicamos/documentos/item/432-democracias-y-derechos-humanos-amenzados>
- Gomide, A. & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia - arranjos institucionais de políticas públicas*. IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf
- Hammar, T. (2005). European Immigration policy: a comparative study. In: A. Messina; G. Lahav. *The migration reader: exploring politics and policies*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 235-245.
- Januzzi, P. M. (2017). *Indicadores Sociais no Brasil*. Editora Alínea.
- Leão, A. V. (2017). *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. Tese (doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, 186p. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-12122017-184100/publico/Augusto_Veloso_Leao.pdf
- Lussi, C. (2015). *Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais*. In: E. J. P. Prado & R. Coelho, *Migrações e Trabalho*. Ministério Público do Trabalho, p.55-68. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_p rodutos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf
- Madeira, L. M. (2015). *Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização*. In: D: J. Demarco (Org). *Gestão Pública, município e federação*. Editora da UFRGS/CEGOV, 75-106. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/184830/001081935.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mármora, L. (2010). *Modelos de Governabilidad Migratoria*. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Ano XVIII, Nº 35, 71-92. <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229/212>
- Scatolini; M. V.; & Francisco, N. (2018). *Relato de Atividade da Secretaria Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Cidadania – Serviço de Referência ao Imigrante, Refugiado e Apátrida*. In: R. Baeninger et al. *Migrações Sul-Sul*. Nepo/Unicamp, 965-969. https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf
- Ventura, D.; Guimarães, F. S.; Reis, R. (Coord.) (2017). *Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos*. IRI-USP. <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/267/234/1044-1>

Artigo submetido ao sistema de similaridade