



**INSTITUTO LATINO-AMERICANODE
ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA
- SOCIEDADE, ESTADO E
POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA**

**Políticas públicas de acolhimento, inclusão e
integração aos imigrantes e Refugiados no Brasil:
Reflexões a partir da migração africana na cidade de São Paulo**

TATIANE SOUZA SOMBO

Foz do Iguaçu - 2024



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA
- SOCIEDADE, ESTADO E POLÍTICA
NA AMÉRICA LATINA**

**Políticas públicas de acolhimento, inclusão e
integração aos imigrantes e refugiados no Brasil:
Reflexões a partir da migração africana na cidade de São Paulo**

TATIANE SOUZA SOMBO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto Latino-Americano
de Economia, Sociedade e Política, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciência Política e Sociologia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Maíra Machado
Bichir

Foz do Iguaçu - 2024

TATIANE SOUZA SOMBO

**Políticas públicas de acolhimento, inclusão e
integração aos imigrantes e refugiados no Brasil:
Reflexões a partir da migração africana na cidade de São Paulo**

BANCA EXAMINADORA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Instituto Latino-Americano
de Economia, Sociedade e Política, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciência Política e Sociologia.

Orientador: Prof^a Dr. Maíra Machado Bichir

Prof. Prof^a Dr. Karen Honorio

Doutoranda Judeline Exume

Foz do Iguaçu - 2024

Para Brina com muito amor.

Agradecimentos

Quero primeiramente agradecer à minha mãe, Lucilene Amaral dos Santos, e ao meu pai, João Antônio de Oliveira, por terem me dado todo o suporte durante este percurso da graduação. Aos meus amigos, Osvaldo Diogo dos Santos, padrinho da minha filha, e ao Geraldo, meu suporte em todos os momentos. Aos velhos amigos acadêmicos da Universidade de São Paulo (USP) e à ONG África do Coração, com a qual cooperei e que me proporcionou um olhar especial sobre a imigração africana.

Agradeço ainda à professora Máira Machado Bichir, que me orientou nessa longa jornada final, e aos meus queridos professores, desde o maternal, sem os quais eu não chegaria até aqui.

Além dessas pessoas maravilhosas que citei acima, agradeço a todas as pessoas com quem cruzei, troquei afetos, carinhos e bons dias nesta vida. Vocês todos estão presentes nesta tese, em especial a filósofa Marilena Chauí e o professor Daniel Atencio, grandes inspiradores deste e de tantos outros futuros trabalhos que certamente hão de vir.

Epígrafe.

"A carne mais barata do mercado é a carne negra", pois ainda assim perseveramos. — Elza Soares

"Trago no meu sangue a força de quem resistiu e a esperança de quem construiu." — Conceição Evaristo

"Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir." — Cora Coralina

"Eu sou porque nós somos." — Provérbio africano

SOUZA SOMBO, Tatiane. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO, INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO AOS IMIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DA MIGRAÇÃO AFRICANA NA CIDADE DE SÃO PAULO**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Ciência Política e Sociologia (Graduação) - Universidade Federal da Integração Latino Americana, Foz do Iguaçu, 2024.

RESUMO

Esta monografia investiga as políticas de acolhimento, inclusão e integração de imigrantes e refugiados africanos em São Paulo, essenciais diante da complexidade das dinâmicas migratórias contemporâneas. O objetivo geral é examinar as iniciativas municipais, enquanto objetivos específicos incluem a análise conceitual de imigrantes e refugiados, a relação desses grupos com o racismo estrutural, a coleta de dados demográficos e a avaliação das políticas à luz da legislação migratória internacional. A história migratória do Brasil, desde os fluxos massivos até a inversão de papéis, tornando o país emissor de emigrantes, destaca-se como elemento-chave. Em São Paulo, a análise revela desafios linguísticos, de saúde e a necessidade de uma abordagem inclusiva. A interligação com reflexões sobre racismo estrutural destaca a urgência de enfrentar raízes históricas do preconceito. Iniciativas como o Grupo de Trabalho "Imigrantes e Refugiados" indicam esforços, mas lacunas persistem, exigindo respostas mais coordenadas. As políticas públicas em São Paulo refletem compromisso com a inclusão, mas evolução constante é vital. O estímulo ao empreendedorismo, criação de empregos e diálogo contínuo são fundamentais para uma sociedade inclusiva. O futuro promissor depende do comprometimento persistente com políticas eficazes e sustentáveis, reconhecendo e valorizando a diversidade que compõe a cidade.

RESUMEN

Esta monografía investiga las políticas de acogida, inclusión e integración de inmigrantes y refugiados africanos en São Paulo, esenciales frente a la complejidad de las dinámicas migratorias contemporáneas. El objetivo general es examinar las iniciativas municipales, mientras que los objetivos específicos incluyen el análisis conceptual de inmigrantes y refugiados, la relación de estos grupos con el racismo estructural, la recopilación de datos demográficos y la evaluación de las políticas a la luz de la legislación migratoria internacional. La historia migratoria de Brasil, desde los flujos masivos hasta la inversión de roles, convirtiéndose en un país emisor de emigrantes, se destaca como un elemento clave. En São Paulo, el análisis revela desafíos lingüísticos, de salud y la necesidad de un enfoque inclusivo. La interrelación con reflexiones sobre el racismo estructural destaca la urgencia de enfrentar las raíces históricas del prejuicio. Iniciativas como el Grupo de Trabajo "Inmigrantes y Refugiados" indican esfuerzos, pero las brechas persisten, requiriendo respuestas más coordinadas. Las políticas públicas en São Paulo reflejan un compromiso con la inclusión, pero la evolución constante es vital. El estímulo al emprendimiento, la creación de empleos y el diálogo continuo son fundamentales para una sociedad inclusiva. El futuro prometedor depende del compromiso persistente con políticas eficaces y sostenibles, reconociendo y valorando la diversidad que compone la ciudad.

RÉSUMÉ

Cette monographie examine les politiques d'accueil, d'inclusion et d'intégration des immigrants et réfugiés africains à São Paulo, essentielles face à la complexité des dynamiques migratoires contemporaines. L'objectif général est d'examiner les initiatives municipales, tandis que les objectifs spécifiques incluent l'analyse conceptuelle des immigrants et des réfugiés, la relation de ces groupes avec le racisme structurel, la collecte de données démographiques et l'évaluation des politiques à la lumière de la législation migratoire internationale. L'histoire migratoire du Brésil, depuis les flux massifs jusqu'à l'inversion des rôles, faisant du pays un émetteur d'émigrants, se distingue comme un élément clé. À São Paulo, l'analyse révèle des défis linguistiques et de santé et la nécessité d'une approche inclusive. L'interconnexion avec des réflexions sur le racisme structurel souligne l'urgence de faire face aux racines historiques du préjugé. Des initiatives telles que le Groupe de Travail "Immigrants et Réfugiés" indiquent des efforts, mais des lacunes persistent, nécessitant des réponses plus coordonnées. Les politiques publiques à São Paulo reflètent un engagement envers l'inclusion, mais une évolution constante est vitale. L'encouragement à l'entrepreneuriat, la création d'emplois et le dialogue continu sont essentiels pour une société inclusive. L'avenir prometteur dépend de l'engagement persistant envers des politiques efficaces et durables, reconnaissant et valorisant la diversité qui compose la ville.

SUMMARY

This monograph investigates the policies of reception, inclusion, and integration of African immigrants and refugees in São Paulo, essential in the face of the complexity of contemporary migratory dynamics. The overall objective is to examine municipal initiatives, while specific objectives include the conceptual analysis of immigrants and refugees, the relationship of these groups with structural racism, the collection of demographic data, and the evaluation of policies in light of international migration legislation. The migratory history of Brazil, from massive influxes to the role reversal, making the country an emitter of emigrants, stands out as a key element. In São Paulo, the analysis reveals linguistic and health challenges and the need for an inclusive approach. The interconnection with reflections on structural racism highlights the urgency of addressing the historical roots of prejudice. Initiatives such as the "Immigrants and Refugees" Working Group indicate efforts, but gaps persist, requiring more coordinated responses. Public policies in São Paulo reflect a commitment to inclusion, but constant evolution is vital. Encouraging entrepreneurship, creating jobs, and continuous dialogue are fundamental for an inclusive society. The promising future depends on persistent commitment to effective and sustainable policies, recognizing and valuing the diversity that composes the city.

Palavras-chave: Migração Africana. Políticas Públicas de Acolhimento. Racismo Estrutural.

ABSTRACT

This monograph investigates the reception, inclusion and integration policies of African immigrants and refugees in São Paulo, which are essential given the complexity of contemporary migration dynamics. The general objective is to examine municipal initiatives, while specific objectives include the conceptual analysis of immigrants and refugees, the relationship of these groups to structural racism, the collection of demographic data, and the evaluation of policies in light of international migration legislation. Brazil's migratory history, from massive flows to role reversal, making the country a source of emigrants, stands out as a key element. In São Paulo, the analysis reveals linguistic and health challenges and the need for an inclusive approach. The interconnection with reflections on structural racism highlights the urgency of confronting the historical roots of prejudice. Initiatives such as the "Immigrants and Refugees" Working Group indicate efforts, but gaps persist, requiring more coordinated responses. Public policies in São Paulo reflect a commitment to inclusion, but constant evolution is vital. Encouraging entrepreneurship, job creation and continuous dialogue are fundamental to an inclusive society. A promising future depends on persistent commitment to effective and sustainable policies, recognizing and valuing the diversity that makes up the city.

Key words: African migration. Public Reception Policies. Structural Racism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I:	15
<i>As Novas Configurações da Migração Internacional no Brasil</i>	15
CAPÍTULO III	18
<i>O Brasil e o refúgio</i>	18
<i>Marcos Internacionais</i>	21
<i>Imigrantes ou refugiados?</i>	26
CAPÍTULO III	29
<i>Políticas públicas na saúde dos imigrantes e refugiados</i>	29
<i>Cidadania e Direitos Humanos no Brasil</i>	34
<i>Os desafios da política migratória brasileira</i>	44
CAPÍTULO IV	59
<i>Novas perspectivas: a evolução das políticas públicas de direitos humanos</i>	59
<i>Programas da Secretaria Municipal do Trabalho da cidade de São Paulo</i>	67
CONCLUSÃO	71
BIBLIOGRAFIA	74

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo geral examinar as iniciativas municipais voltadas ao acolhimento, inclusão e integração dos imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo. O foco recai sobre as políticas públicas implementadas para esse grupo, com especial atenção às dificuldades que essas populações enfrentam no processo de inserção social e às lacunas observadas na execução dessas políticas. A escolha do tema foi profundamente influenciada por experiências acadêmicas e pessoais, particularmente o envolvimento anterior com coletivos de militância negra, como o Núcleo de Consciência Negra na USP, e grupos voltados para os estudos sobre africanidades. Essas vivências foram cruciais para a formação de uma percepção crítica sobre a invisibilidade desses imigrantes nas mídias e nas narrativas urbanas, apesar de sua presença significativa no cotidiano paulistano.

Ao longo da investigação, as reflexões iniciais sobre a realidade dos imigrantes africanos em São Paulo amadureceram, levando à análise das dificuldades enfrentadas por essa população, especialmente em termos de acesso às políticas públicas. O estudo buscou explorar o processo de integração e inserção social dos imigrantes africanos, não apenas a partir de uma perspectiva histórica da imigração no Brasil, mas também levando em consideração as políticas atuais que, apesar de existentes, muitas vezes falham em sua efetividade. No decorrer do estudo, tornou-se evidente a necessidade de abordar questões como a relação entre essas populações e o racismo estrutural, que permeia diversas esferas da vida social e institucional.

Além disso, a pesquisa examinou aspectos mais amplos, como a influência das políticas de cotas nas universidades e sua relevância para os filhos de imigrantes africanos, que frequentemente dependem dessas iniciativas para garantir sua inclusão educacional e social. Também foram consideradas as políticas de empreendedorismo e geração de empregos, que buscam promover a autonomia econômica dos imigrantes, reconhecendo sua contribuição para a economia local. A investigação foi ampliada para analisar como os ministérios e órgãos públicos se articulam na implementação dessas políticas e de que forma elas afetam diretamente os imigrantes africanos.

A escolha desse tema não foi apenas resultado de um interesse acadêmico, mas também de vivências pessoais. A relação com o ex-marido, um congolês que imigrou para o Brasil para estudar, trouxe uma dimensão mais prática e cotidiana à

pesquisa, ao expor as dificuldades enfrentadas por imigrantes africanos no Brasil. Essas experiências pessoais permitiram um olhar mais sensível e empático às questões que permeiam a vida desses imigrantes, agregando um componente humano à análise das políticas públicas.

Em termos de resultados, a pesquisa alcançou seu objetivo principal ao identificar tanto os avanços quanto as deficiências das políticas públicas voltadas para os imigrantes africanos em São Paulo. Por um lado, foram identificadas iniciativas promissoras, como a criação de programas de apoio ao empreendedorismo, que visam a fortalecer a autonomia econômica dessas populações. Por outro lado, as falhas foram evidentes, especialmente no que diz respeito à eficiência administrativa dessas políticas, à falta de adaptação cultural das iniciativas públicas e à ausência de um enfrentamento adequado ao racismo estrutural. Essas lacunas dificultam a plena integração social e econômica dos imigrantes africanos, destacando a necessidade de uma revisão mais profunda dessas políticas.

Contudo, a pesquisa também enfrentou limitações significativas, que impactaram a amplitude da investigação. Um dos principais desafios foi a dificuldade de acesso a informações precisas sobre imigrantes africanos em situação irregular, o que limitou a coleta de dados mais abrangentes. Além disso, a impossibilidade de realizar entrevistas aprofundadas, especialmente no formato de estudos de caso, foi um obstáculo importante. As entrevistas seriam essenciais para uma análise mais detalhada das vivências e dificuldades enfrentadas pelos imigrantes africanos no contexto paulistano. Apesar da experiência prévia em trabalho voluntário na ONG "África do Coração", onde havia uma expectativa de aplicar análises quantitativas sobre as condições de vida desses imigrantes, essa etapa da pesquisa não pôde ser completamente concretizada.

Essa limitação pode ser atribuída, em parte, às demandas pessoais impostas pela maternidade ativa, que influenciaram diretamente a capacidade de conduzir algumas das etapas mais detalhadas da pesquisa. Mesmo com esses desafios, o estudo conseguiu fornecer uma visão geral importante sobre a situação dos imigrantes africanos em São Paulo, abrindo espaço para futuros questionamentos sobre como melhorar as políticas públicas e promover uma inclusão social mais efetiva e sustentável para essas populações.

O trabalho se encontra estruturado da seguinte forma. O Primeiro Capítulo apresenta o contexto geral da pesquisa, abordando a importância do estudo das

políticas públicas de acolhimento, inclusão e integração de imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo. Destaca-se a relevância dessas políticas diante dos desafios sociais e estruturais enfrentados por esses grupos, com ênfase no racismo estrutural e nas dificuldades de adaptação cultural e integração social.

O Segundo Capítulo faz uma análise histórica do processo migratório no Brasil, começando com a colonização portuguesa e o tráfico de escravos africanos, até chegar às imigrações europeias no final do século XIX e início do século XX. Aborda-se também o papel fundamental que a imigração teve na construção da sociedade brasileira, incluindo aspectos culturais e econômicos. Além disso, são discutidos os marcos internacionais que regulamentam o refúgio e a condição dos refugiados, com foco na aplicação dessas normas no contexto brasileiro.

No Terceiro capítulo, são discutidas as políticas públicas voltadas para a saúde dos imigrantes e refugiados, especialmente na cidade de São Paulo. A análise foca nos desafios enfrentados por essas populações no acesso aos serviços de saúde, incluindo barreiras linguísticas, culturais e legais. Também é abordada a relação entre cidadania, direitos humanos e a política migratória brasileira, destacando a necessidade de políticas mais inclusivas e eficientes para garantir o bem-estar dessas comunidades.

O Quarto Capítulo discute a evolução das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, com ênfase nas iniciativas recentes voltadas para a inclusão de imigrantes e refugiados. São analisados programas implementados pela Secretaria Municipal do Trabalho da cidade de São Paulo, que visam promover a inclusão social e econômica desses grupos, como o estímulo ao empreendedorismo e a criação de empregos. Além disso, o capítulo reflete sobre a necessidade de uma abordagem contínua e integrada para enfrentar o racismo estrutural e promover uma verdadeira inclusão social.

E finalmente, a conclusão resume os principais achados da pesquisa, ressaltando que, embora existam avanços nas políticas públicas voltadas para imigrantes e refugiados africanos em São Paulo, ainda há grandes desafios a serem superados. A falta de eficiência administrativa, a necessidade de adaptação cultural e o combate ao racismo estrutural são apontados como as principais lacunas que precisam ser preenchidas para garantir uma inclusão plena e sustentável dessas populações.

CAPÍTULO I:

As Novas Configurações da Migração Internacional no Brasil

A migração internacional no Brasil assume novas características nas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI. No contexto das migrações internacionais contemporâneas, destaca-se a problemática dos deslocamentos populacionais forçados. Este tópico, abrangente e influenciado por contextos históricos, econômicos e políticos específicos, engloba discussões acadêmicas, acordos internacionais, assistência humanitária, interações com comunidades locais, protocolos e convenções. Em outras palavras, trata-se de movimentos populacionais direcionados por políticas de refúgio para migrantes, inseridas em uma abordagem migratória que define a condição jurídica do refugiado.

As dinâmicas migratórias contemporâneas, especialmente aquelas relacionadas aos deslocamentos forçados, ultrapassam fronteiras geográficas, envolvendo complexas interações entre fatores históricos, econômicos e políticos. Esse cenário se apresenta não apenas como uma temática de interesse acadêmico, mas como uma agenda que demanda abordagens práticas e políticas eficazes. Diante dessa realidade, surge a urgência de implementar políticas públicas específicas que promovam não somente a recepção, mas também a inclusão e integração adequadas dos imigrantes africanos na sociedade paulistana.

Os fluxos migratórios têm crescido em escala global, sendo perceptíveis no âmbito da CPLP, especialmente com o restabelecimento da paz nos países africanos de língua portuguesa. Essa realidade impõe diversos desafios e mudanças significativas no contexto regional e nacional, requerendo não apenas alterações nas políticas públicas, mas, sobretudo, respostas coordenadas e adaptadas em um contexto de mobilidade regional e internacional.

De fato, a magnitude do fenômeno migratório é evidente, representando uma das principais causas da alteração nos números e estruturas populacionais em todos os países da CPLP. A dinâmica migratória é impulsionada pelo desenvolvimento de novas formas de mobilidade internacional do mercado e pelos múltiplos processos de integração regional e globalização. Paralelamente, a instabilidade e os conflitos armados que persistem em alguns países africanos contribuem significativamente para alimentar esses fluxos.

Em 1960, o Brasil foi pioneiro no Cone Sul ao ratificar a Convenção de 1951.

Em 1997, destacou-se como o primeiro país da região a aprovar uma Lei Nacional de Refúgio. Posteriormente, em 1998, instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão de deliberação coletiva vinculado ao Ministério da Justiça, responsável por conduzir a política nacional referente aos refugiados (Barreto, 2001). A Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, estabelece os mecanismos para implementar o Estatuto dos Refugiados de 1951, avançando na definição de refugiados, conforme consta no item III:

"Será considerado como refugiado qualquer indivíduo que:

I - em virtude de temores justificados de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de origem e não tenha a possibilidade ou desejo de buscar proteção nesse país;

II - sem possuir nacionalidade e estando fora do país onde anteriormente tinha residência habitual, não possa ou não queira retornar devido às circunstâncias mencionadas no parágrafo anterior;

III - em decorrência de violações sérias e generalizadas dos direitos humanos, seja compelido a deixar seu país de origem em busca de refúgio em outra nação" (Lei n.9.474/97, Título I, Capítulo I, Seção I, Artigo 1).

No ano de 1999, deu-se início ao Programa de Reassentamento, cujo propósito é realocar pessoas que, na condição de refugiadas, foram assentadas em outros países e continuam sofrendo perseguições. Esse acordo, celebrado entre o Governo do Brasil e o ACNUR, está previsto na Lei 9.474/97, artigo 46, estipulando que:

o reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

O Conselho Nacional para Refugiados (CONARE) no Brasil concede documentação às pessoas reconhecidas como refugiadas, permitindo-lhes residir legalmente no país, trabalhar e ter acesso aos serviços de saúde e educação. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) colabora no Brasil na aplicação da Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado, além de trabalhar com a sociedade civil e com os refugiados para facilitar seu processo de integração por meio de uma rede nacional de apoio.

Considerando a situação nacional, até dezembro de 2011, o Brasil abrigava 4.477 pessoas na condição de refugiados, apresentando uma taxa de crescimento anual de 6,47% entre 2005 e 2011. O continente africano representava a maior parcela

entre os refugiados no Brasil (64% do total em 2011), totalizando cerca de 2.856 pessoas. Eram provenientes de 77 nacionalidades diferentes, destacando-se recentemente as solicitações de refúgio por migrantes da América Latina, com uma taxa de crescimento anual da população refugiada no Brasil de 24,76% no período de 2005 a 2011. Houve também um expressivo aumento dos refugiados provenientes da Ásia, passando de 181 pessoas para 486 no último quinquênio.

As principais nacionalidades desse grupo de refugiados no Brasil eram de Angola (1.686 refugiados), Colômbia (654), República Democrática do Congo (470), Libéria (258) e Iraque (207). Em São Paulo, os refugiados africanos constituíam o maior grupo, com 740 refugiados, totalizando 1.015 pessoas nessa condição jurídica (CONARE, 2011).

Sob uma perspectiva teórica, o conceito de refugiado tem salientado as diferenças entre os refugiados e aqueles que migram de forma voluntária. O foco do debate reside na compreensão da natureza da migração forçada, a qual, em certos aspectos, se entrelaça com a migração voluntária. Todavia, Lubkemann (2001) propõe adotar o conceito de "espaço de vida" para entender os deslocamentos de populações refugiadas, destacando as redes sociais e o contexto social dos indivíduos. Essa abordagem sugere não restringir as relações sociais a locais específicos ou fronteiras territoriais, onde os sujeitos respondem e estão imersos. Além da dimensão espacial, a perspectiva temporal integra essa análise, uma vez que os espaços de vida implicam horizontes comuns organizados por representações coletivas culturalmente compartilhadas. Portanto, com base nessa abordagem teórica, este texto adota a premissa de que esses espaços de vida se transformam em espaços de migração, caracterizados por relações sociais intensas e deslocamentos populacionais em direções, temporalidades e distâncias diversas.

A análise da população refugiada em São Paulo parte do pressuposto teórico de que, em muitos casos, as redes sociais - constituídas nos espaços da migração entre esses imigrantes - precedem a condição jurídica de refugiado no país. De fato, 35% dos refugiados africanos em São Paulo, conforme evidenciado na pesquisa de 2007, ingressaram no país sem regularização de permanência e sem a condição de refugiado.

Por outro lado, as conexões sociais entre origem, etapas migratórias e destino, bem como as interações sociais estabelecidas entre os membros da família que não residem no mesmo país que o refugiado, constituem elementos fundamentais no

contexto da migração dos refugiados, especialmente dos africanos em São Paulo. Na pesquisa realizada na cidade, das 180 pessoas que compõem as famílias dos refugiados africanos (totalizando 266 pessoas na amostra), aproximadamente 40% eram familiares ausentes, vivendo em outros países. Dentro desse grupo familiar, 15% eram brasileiros (cônjuges ou filhos) e 45% possuíam a condição jurídica de refugiado.

A distribuição etária dos refugiados africanos em São Paulo, conforme identificado na pesquisa, está concentrada na faixa etária de 25 a 35 anos, com uma predominância masculina. Lubkemann (2001) ressalta, em sua análise sobre os refugiados moçambicanos, que a permanência e as redes sociais entre refugiados variam de acordo com a estrutura de idade e gênero. A estrutura jovem e solteira dos refugiados africanos em São Paulo sugere possíveis uniões matrimoniais com brasileiros, ampliando o espaço de migração desse grupo; aproximadamente 30% dos refugiados africanos foram identificados como casados com brasileiros.

Outro aspecto que contribui para o entendimento do espaço de migração dos refugiados africanos em São Paulo são as trajetórias que os levaram ao país de residência atual. Considerando a compressão espaço-tempo, conforme destacado por Harvey (1989), as práticas materiais no espaço, os fluxos e as transferências ocorrem de maneira a assegurar a produção e reprodução social.

Este artigo tem como objetivo explorar e analisar as políticas públicas vigentes e sua eficácia no contexto da imigração africana em São Paulo. Desde debates acadêmicos até protocolos internacionais, será examinado como as estruturas governamentais e iniciativas locais têm abordado a complexidade dessa questão migratória. Ademais, serão destacados desafios persistentes e oportunidades para aprimorar a abordagem atual, visando a construção de uma sociedade mais inclusiva e solidária para os imigrantes e refugiados africanos que escolheram São Paulo como sua nova residência.

CAPÍTULO III

O Brasil e o refúgio

Para compreender a formação e consolidar a narrativa de um país marcado pela imigração, é imprescindível revisitar, ainda que de forma concisa, o percurso histórico da imigração no Brasil. Grupos de imigrantes provenientes de além-mar,

especialmente no período de 1890 a 1930, desempenham um papel fundamental na composição da população brasileira nas décadas subseqüentes, moldando as práticas de assimilação e discriminação. Além disso, esses grupos deixam uma marca indelével em diversos aspectos da cultura brasileira, abrangendo música, culinária, artes plásticas e, notavelmente, no caso dos italianos e portugueses, no processo de industrialização e urbanização do país.

A história da imigração no Brasil tem início com os portugueses durante o período de colonização, com o objetivo de consolidar o controle militar e econômico sobre a terra. Isso resultou na implantação da grande lavoura de exportação, que, por sua vez, deu origem ao tráfico de escravos africanos, um movimento migratório forçado que perdurou por três séculos, até 1850. Esse fenômeno moldou a sociedade escravocrata, deixando marcas profundas e duradouras na cultura brasileira pós-Abolição, ocorrida em 1888.

Nas primeiras décadas do século XIX, o movimento migratório diversificou-se com a chegada de imigrantes não portugueses. Projetos de colonização agrícola, voltados para a defesa e povoamento da terra, atraíram alemães, italianos e outros estrangeiros para o sul do país. No decorrer desse século, imigrantes dirigiram-se à cafeicultura do oeste paulista, enquanto outros foram direcionados para trabalhar em obras de infraestrutura urbana e construção de estradas.

A abolição da escravidão alterou significativamente o panorama, apresentando novos desafios. A expansão maciça da produção cafeeira, combinada com a escassez de mão de obra no território nacional, abriu as portas do Brasil para a imigração em larga escala, especialmente da Europa, entre 1870 e 1930. Estima-se que, nesse período, cerca de 40 milhões de pessoas tenham migrado do Velho para o Novo Mundo (Patarra e Fernandes, 2011, p. 160-161).

No final de dezembro de 1930, as primeiras medidas restritivas à entrada de imigrantes internacionais foram promulgadas, refletindo a crise econômica global de 1929 e a subseqüente crise do café. Essas restrições foram progressivamente ampliadas, culminando na estipulação de cotas nas Constituições de 1934 e 1937 (Gerlado, 2009). A crise econômica global de 1929 e a subseqüente crise do café marcaram a transição para uma nova fase. Com a diminuição gradual dos fluxos migratórios internacionais e as alterações estruturais na economia, houve um aumento na demanda por mão de obra, atendida pelas migrações internas no país.

Com o recrudescimento dos conflitos na Europa e no Oriente, desencadeando

a Segunda Guerra Mundial, os movimentos migratórios em direção ao Brasil foram virtualmente interrompidos. Na segunda metade do século XX, a imigração para o país manteve-se de maneira modesta, sem observar nenhum influxo de destaque. Esse cenário, aliado à quase inexistência de emigração, sugeria que até meados dos anos 80 do século XX, o Brasil, sob uma perspectiva demográfica, poderia ser caracterizado como um país fechado à migração (Geraldo, 2009).

A partir da década de 80, o Brasil entra em uma nova fase no que diz respeito aos deslocamentos de sua população, tornando-se evidente que um número crescente de brasileiros passa a residir no exterior, tema que passou a ser frequentemente abordado tanto pela mídia quanto pelos pesquisadores da área. De um país historicamente receptor de imigrantes, o Brasil transforma-se em um intenso emissor de população. Os principais destinos dos emigrantes brasileiros são os Estados Unidos, o Japão e alguns países europeus, além do Paraguai.

Desde o surgimento dessa tendência migratória, os fluxos de brasileiros para o Primeiro Mundo têm nos Estados Unidos o principal país de destino. Segundo o Ministério de Relações Exteriores, aproximadamente 1,4 milhão de brasileiros residem atualmente nos EUA; no entanto, alguns especialistas estimam que não mais de 400 mil brasileiros estejam no país (Martes e Fazito, 2009).

Ao longo da década de 80, os brasileiros ingressavam naquele país com visto de turista e, ao expirar o prazo do visto, permaneciam em situação irregular no território estadunidense. Com a intensificação das medidas do governo americano em relação às leis de imigração e ao controle de fronteiras entre EUA e México, esse fluxo migratório diminuiu, especialmente a partir da primeira metade da década de 90.

Com o estabelecimento das redes sociais de migração, os fluxos de entrada irregular nos EUA voltam a aumentar, atingindo seu ápice em 2000, quando o Departamento de Segurança Interna (DHS) estadunidense registra a detenção de cerca de 54 mil brasileiros na travessia clandestina da fronteira. No entanto, a partir de 2005, o número de brasileiros detidos diminuiu significativamente, refletindo as políticas imigratórias implementadas na fronteira dos Estados Unidos e a exigência de visto para os brasileiros que se dirigiam ao México. Em 2005, 31 mil brasileiros foram detidos durante a tentativa de travessia, enquanto em 2008 foram apenas 977 (Patarra e Fernandes, op. cit., p. 172).

Outro fluxo relevante foi em direção à Europa; a emigração de brasileiros para a Europa começou a intensificar-se na última década do século XX. Se na década de

80 a maioria dos fluxos emigratórios se destinava aos Estados Unidos, a partir da década de 90, os destinos passaram a se diversificar na Europa (Martes e Fazito, 2009). O primeiro movimento significativo, por razões históricas e culturais, envolveu a entrada de brasileiros em Portugal, consolidando-se no início da década de 1990 e mantendo-se relativamente estável até o final da primeira década de 2000 (Fernandes e Rigotti, 2008).

Marcos Internacionais

Os referências globais para elaboração de mecanismos de estabelecimento legal de refugiados têm origens no período pós-Segunda Guerra Mundial, materializadas na "Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado" e, subsequente, no "Protocolo de 1967 referente ao Estatuto dos Refugiados" das Nações Unidas. Na mencionada Convenção de 1951, é estipulado que o termo "refugiado" se refere a uma pessoa:

“que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (Capítulo 1, Artigo 1, Parágrafo 1).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem a responsabilidade de garantir a implementação das convenções internacionais que garantem a proteção dos deslocados (Convenção de 1951, Preâmbulo). No Protocolo de 1967, a definição de refugiado permanece, com a exclusão da parte que se refere aos "eventos ocorridos antes de 1 de janeiro", devido ao surgimento de novas situações e categorias de deslocados.

No contexto dos países da América Latina e América Central, em 1984, essas nações adotaram uma definição mais ampla de refugiado por meio da "Declaração de Cartagena". Nas conclusões e recomendações do Colóquio, encontramos:

“a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade

tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (Declaração de Cartagena, Capítulo III).

De acordo com Milesi e Marinucci (2005, p. 10):

“Apesar de não ter o respaldo de uma convenção, a Declaração de Cartagena tem influenciado comportamentos e posicionamentos das nações da região, que efetivamente começaram a reconhecer refugiados com base na abrangência conceitual consagrada em seus princípios”.

Para Sassen (2002):

“Graças à Declaração, é possível expandir a concepção além da noção de perseguição individualizada por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas (motivos presentes na Convenção de 1951 e adotados pelo Protocolo de 1967)”.

Ao completar duas décadas desde a Declaração de Cartagena, em 2004, a "Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina" apresenta medidas de longo prazo, incluindo: 1) Programa de Auto-suficiência e Integração Cidades Solidárias, visando uma integração mais eficaz dos refugiados nos centros urbanos (um estudo piloto abrangendo toda a América Latina); 2) Programa Integral Fronteiras Solidárias, buscando promover o desenvolvimento social e econômico, beneficiando aqueles que necessitam de proteção internacional e as populações locais de acolhimento (especialmente no Equador, Panamá e Venezuela, considerando o aumento de refugiados colombianos); 3) o Programa Regional de Reassentamento Solidário, proposto em 2004 pelo Governo Brasileiro para refugiados latino-americanos.

Esses são os mecanismos de proteção aos refugiados em âmbito global, todos regidos pelo Estatuto do Refugiado (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967). No contexto dos países da América Latina e Central, os novos focos de conflitos armados resultaram na formulação da Declaração de Cartagena e do Plano de Ação do México. No último, destaca-se o reconhecimento da necessidade de revisão da definição de refugiado, conforme expresso em:

“a definição de refugiado da Declaração de Cartagena tem sido incluída na legislação interna de um número importante de países. Não obstante, se constatou a necessidade de esclarecer e precisar os critérios para sua

interpretação em circunstâncias específicas e sua aplicação aos casos individuais, utilizando a juris- prudência estabelecida pelos órgãos e tribunais de direitos humanos e tomando em conta os legítimos interesses da segurança dos Estados, através do diálogo amplo e aberto” (Declaração e Plano de Ação do México, 2004).

Ao abordar as "culturas viajantes", conforme mencionado por Clifford (1992), destaca-se a mobilidade real e simbólica, onde a circulação por diferentes espaços e suas articulações em termos de relações sociais se desvincula da condição de residente fixo, evidenciando-se no caso dos refugiados africanos em São Paulo.

A compreensão do mundo social da imigração de refugiados ganha novas interpretações ao considerar os espaços de migração, ampliando o debate e ressaltando a necessidade de contemplar a complexidade desse fenômeno nos instrumentos jurídicos de proteção e acolhimento à população refugiada.

As principais trajetórias dos imigrantes africanos refugiados em São Paulo foram:

- Camarões – Senegal – Guiné Equatorial
- Congo Brazavile – Angola – África do Sul
- Dubai – África do Sul
- Guiné-Conacri – Guiné Bissau – Senegal – Gâmbia – Costa do Marfim
- Quênia – Tanzânia – Moçambique – Suazilândia – África do Sul
- Quênia – Uganda
- Senegal – Espanha
- Tanzânia – África do Sul – Áustria
- Tanzânia – Moçambique
- Uganda – Quênia
- Zâmbia – Angola
- Zâmbia – Botsuana – Namíbia – África do Sul
- Angola – Belize – Argentina

Keller (1975) destaca que a integração dos refugiados na sociedade receptora não implica na renúncia aos traços culturais. Pode-se afirmar que a língua desempenha um papel crucial na preservação das raízes dos refugiados em relação aos seus países de origem. No contexto dos refugiados africanos em São Paulo, abordados na pesquisa, o português e o francês emergiram como línguas

predominantes, faladas em casa, embora se tenha identificado também o árabe, suaíli, inglês, entre outras. A manutenção da identidade por meio da língua é considerada um componente da mobilidade simbólica (Clifford, 1992).

Apesar dessa característica, Stein (1981) destaca claramente a inevitável perda cultural que os refugiados enfrentam devido ao deslocamento. No caso dos refugiados africanos em São Paulo, observa-se que, apesar dos esforços para preservar a língua materna, a religião parece indicar novos processos identitários. Parte desses refugiados declarou pertencer à religião muçulmana e outras crenças, entretanto, nota-se uma inclinação maior em direção à religião evangélica do que à católica – religião predominante no Brasil. Esse cenário possivelmente redesenha a integração desse grupo em seus processos identitários e sociais.

Ao longo dos anos, diversos setores, incluindo os serviços públicos da Prefeitura de São Paulo e organizações não governamentais, têm implementado ações para enfrentar essa problemática e reduzir a vulnerabilidade dos imigrantes e refugiados. Contudo, muitas dessas iniciativas eram isoladas e desarticuladas.

Em 2013, a administração municipal comprometeu-se a desenvolver políticas específicas para essa população, visando organizar e aprimorar a assistência, acolhimento e enfrentamento dessa problemática nos vários setores públicos da cidade de São Paulo. Sob a gestão do prefeito Fernando Haddad, a Prefeitura de São Paulo criou a Coordenação de Políticas para Migrantes na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), incorporando a questão dos imigrantes e refugiados no contexto dos direitos humanos. Em julho de 2016, foi aprovada a lei municipal 16.478, estabelecendo a Política Municipal para a População Imigrante e criando o Conselho Municipal de Imigrantes, representando um avanço na defesa dos direitos de imigrantes e refugiados. No âmbito da saúde, o inciso 2 do artigo 7 dessa legislação reafirma o compromisso com o acesso universal à saúde, considerando a diversidade e especificidade de diferentes grupos étnicos.

Para o governo brasileiro, o aumento do número de imigrantes reflete tanto o crescimento econômico quanto a consolidação do país no mercado internacional, reforçando a imagem do "Brasil, país de imigração". No entanto, é necessário compreender alguns aspectos do marco jurídico que regula a presença estrangeira no país para avaliar a relevância dessas cifras e questionar esse posicionamento. Além do tratamento seletivo de migrantes, existe uma interseção entre a questão migratória e a admissão de refugiados.

O Estatuto de Estrangeiro tem sido alvo de críticas por parte de organizações da sociedade civil que atendem imigrantes e também por certos setores do governo. A crítica mais frequente refere-se ao tratamento do fenômeno migratório sob a perspectiva da segurança nacional, contrariando a Constituição Nacional de 1988. Esta estabelece a igualdade perante a lei de brasileiros e estrangeiros, sem distinção de qualquer natureza, "garantindo a todos os residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (Constituição Federal de 1988, Título II, Capítulo I, Artigo nº5).

O Estatuto de Estrangeiro dificulta a integração de certos imigrantes no mercado de trabalho, pois exige uma participação ativa das empresas. Ou seja, as empresas são responsáveis por buscar a legalização e solicitar o visto de trabalho junto ao Ministério do Trabalho. A legislação brasileira não permite que uma pessoa individualmente solicite um visto de trabalho, nem que tente transformar outro tipo de visto em visto de trabalho se a pessoa já estiver em território brasileiro. Além disso:

O visto permanente está condicionado ao matrimônio com um nacional ou ao nascimento de um filho no Brasil, sendo esse o requisito para iniciar um processo de naturalização. Ao longo desse intervalo, o indivíduo deve demonstrar possuir recursos próprios e abster-se de ingressar no mercado de trabalho. Apenas em situações regulamentadas por acordos do MERCOSUL, é possível, após um período de residência no Brasil, converter vistos temporários em vistos de residência permanente, permitindo assim o acesso regular ao mercado de trabalho (JARDIM, 2015, p. 56).

Em seguida, diante dos desafios impostos pela legislação vigente, alguns migrantes que buscam emprego no Brasil e não possuem visto de trabalho têm utilizado a "pedidos de refúgio" como uma maneira de regularizar sua situação administrativa. Conforme estipulado pela Lei 9.474 de 22 de julho de 1997 (Lei do Refúgio), são considerados refugiados aqueles que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, Título I, Capítulo I, Seção I, Artigo 1º, Incisos I, II e III).

Dentro dos Ministérios, encontramos o Ministério da Justiça, o do Trabalho e o

das Relações Exteriores. No âmbito do Ministério da Justiça, atuam a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Departamento de Estrangeiros (DEEST), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) - órgão tripartite composto por representantes do governo brasileiro, da sociedade civil e do ACNUR - e a Coordenação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Adicionalmente, o Departamento de Polícia Federal (DPF), também vinculado ao Ministério da Justiça, elabora registros de entrada e saída do país, integra informações do Serviço de Registro de Estrangeiros, da Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras do Departamento. O DPF também é responsável pelo atendimento às demandas dos estrangeiros, como prorrogações de prazos, transformações de vistos, permanência e emissão de Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), entre outras solicitações.

No Ministério das Relações Exteriores, a Divisão das Comunidades Brasileiras (DBR), ligada ao Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, faz parte da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) (SPRANDEL, 2015, p. 48-49).

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) atua na área de imigração em duas frentes: por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão colegiado que preside, composto por representantes governamentais, empregadores e trabalhadores, com responsabilidade de orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração (Lei n. 6.815, art. 129). Além disso, a Coordenação Geral de Imigração (CGI), dentro do MTE, coordena, orienta e supervisiona as atividades relacionadas à autorização de trabalho para estrangeiros, em conformidade com os preceitos da Lei n. 6.815/1980, e à contratação ou transferência de brasileiros para trabalhar no exterior. A CGI executa as Resoluções Normativas (RNs) emitidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (SPRANDEL, 2015, p. 51-52).

Imigrantes ou refugiados?

No Brasil, o crescimento das solicitações de refúgio e as resoluções normativas humanitárias do CNIg indicam um tema que vem se tornando cada vez mais importante nos últimos anos, tanto em nível internacional quanto no Brasil.

A diferença entre status migratórios de refugiado e migrante é importante, não como um privilégio ou porque um é mais sofrido ou mais aceito que outro, mas sim porque são motivações de mobilidade diferentes. O imigrante pode,

se quiser, ficar ou voltar para sua terra natal, e visitar a seus amigos e família, já o refugiado não desfruta da condição de abandonar nosso país porque teme pela sua segurança e da sua família, exceto quando o deslocamento não oferece riscos para sua segurança e a de sua família (MALKKI, 1995, p. 25).

Conforme apontado pela antropóloga Liisa Malkki (1995), a classificação "refugiado" alcançou dimensões legais globais somente após a Segunda Guerra Mundial, dando origem a um regime de asilo internacional composto por leis, normas e acordos entre Estados, cujo marco regulatório permanece em vigor até os dias atuais. Tanto para Malkki (1995) quanto para Schindel (2016), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 continuam a ser as principais bases da proteção internacional aos refugiados. No texto da Convenção, um refugiado é definido como uma pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, ART.1.2).

No entanto, como alertado por Jardim (2017), devemos evitar precipitações ao identificar a Convenção de 1951 como um desdobramento direto da Segunda Guerra Mundial, pois ele destaca que "o sistema de proteção é parte de um caminho mais amplo sobre violações do Estado ou de Impérios no século XIX que se aguçava no século XX" (JARDIM, 2017, p. 163).

A socióloga Saskia Sassen (2013), sob outra perspectiva analítica, ao examinar duzentos anos de história da migração na Europa, destaca as mudanças nas categorias de "estrangeiro", "exilado" e "refugiado" em relação aos contextos mais amplos nos quais surgem. Em relação à noção de "refugiado", a autora observa que até o século XIX, a categoria estava associada principalmente a pessoas forçadas a deixar a França por motivos religiosos. Somente após 1796, o termo "refugiado" passou a incluir qualquer pessoa que deixasse seu país devido a perseguições, geralmente de natureza política. Durante o século XIX, o "refugiado típico" era caracterizado como uma pessoa "educada e culta que teve que deixar seu país por motivos políticos" (SASSEN, 2013, p. 68).

Contrastando com os refugiados que eram geralmente bem recebidos, Sassen destaca que as guerras de unificação da Alemanha (1864-1871) geraram um novo tipo de refugiado em uma escala muito maior. A destruição de comunidades durante essa guerra e a ascensão do nacionalismo no final do século XIX deram origem a um fluxo de refugiados que antecipou as experiências do século XX (SASSEN, 2013, p. 69). No entanto, muitos desses refugiados, por serem pobres, acabaram se integrando às classes trabalhadoras locais. Assim, a condição de refugiado político começou a se mesclar com a do trabalhador imigrante (SASSEN, 2013, p. 70).

É crucial notar que parte desses refugiados emigrou para o continente americano, sendo categorizados como "colonos" ou "imigrantes". Segundo Sassen, a história dos movimentos massivos de refugiados começou a se configurar em 1880, e desde então, refugiados e imigrantes tornaram-se cada vez mais entrelaçados. No entanto, apenas a partir da Primeira Guerra Mundial, observamos uma mudança no papel do Estado em relação ao controle dos fluxos populacionais e uma transformação do conceito de "estrangeiro". Para Sassen, a Primeira Guerra Mundial marcou o início da noção moderna de "crise dos refugiados" no sentido que é atribuído hoje (SASSEN, 2013, p. 116). Por um lado, a consolidação do sistema interestatal na Europa Ocidental conferiu grande importância ao controle de fronteiras. Por outro lado, o termo "estrangeiro" adquiriu um significado distinto, tornando-se sinônimo de "forasteiro".

É neste contexto que os Estados da Europa Ocidental enfrentam as massas de refugiados produzidas pela Primeira Guerra Mundial e pelas suas consequências. Em resposta, a Liga das Nações criou um Alto Comissariado para os Refugiados, sinalizando o reconhecimento pelos estados europeus de uma crise internacional de refugiados. Tal reconhecimento implica o surgimento de obrigações governamentais no que diz respeito a um grupo formalmente definido de refugiados (SASSEN, 2013, p. 117) (Traduzido).

Na análise das estatísticas sobre refúgio no Brasil, observa-se uma mudança significativa no padrão de solicitações a partir de 2010. Até esse ano, as requisições mal ultrapassavam 1.000, mas em 2015, o número superou 28.000. Isso representa um aumento impressionante de 2.868% nas solicitações durante esse período.

CAPÍTULO III

Políticas públicas na saúde dos imigrantes e refugiados

A missão da Coordenação de Informação (CEInfo) na Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo é promover a produção e utilização de informações direcionadas à gestão de políticas públicas de saúde e ao aprimoramento das condições de saúde da população do município. Essa Coordenação faz parte do Grupo de Trabalho Saúde do Imigrante e Refugiado na SMS-SP desde sua criação, oferecendo representação institucional e contribuindo com informações relevantes para as decisões dos gestores em diversos níveis administrativos.

No contexto da população imigrante e refugiada, é crucial entender não apenas as condições de saúde, mas também os motivos que levaram essas pessoas a migrar ou buscar refúgio em São Paulo, considerando a diversidade cultural e os desafios relacionados ao acesso aos serviços de saúde públicos do município. A aplicação de questionários específicos nos estabelecimentos de saúde busca complementar os dados não disponíveis nos Sistemas de Informação da Saúde, abrangendo outros aspectos importantes relacionados à atenção à saúde dessas comunidades.

Em novembro de 2015, o Grupo de Trabalho "Imigrantes e Refugiados" da SMS-SP desenvolveu e distribuiu um formulário eletrônico aos estabelecimentos de saúde da rede municipal para avaliar o atendimento prestado a imigrantes e refugiados na cidade. Dos 286 estabelecimentos que responderam, 184 (64,3%) afirmaram realizar atendimento a essas populações. As nacionalidades mais comuns entre os imigrantes e refugiados atendidos foram da Bolívia e Haiti, seguidas por africanos (Nigéria e Angola), sírios, chineses, peruanos, paraguaios, argentinos e libaneses. A principal dificuldade identificada foi a "barreira linguística," mencionada por 158 (85,9%) estabelecimentos, seguida por "diferenças culturais" (12,0%) e "adesão ao tratamento proposto" (10,3%).

Outras dificuldades incluíram endereços/telefones incorretos, prejudicando a busca ativa dessa população; falta de documentos; acesso limitado devido à carga de trabalho excessiva; absenteísmo; baixa condição socioeconômica dos pacientes; falta de histórico e ausência do campo "Nacionalidade" em alguns Sistemas de Informação da Saúde. Onze (6,0%) estabelecimentos não relataram dificuldades no atendimento a imigrantes e refugiados.

Entre setembro e outubro de 2016, outro questionário foi enviado aos

estabelecimentos de saúde para obter informações sobre o cuidado em saúde prestado a essas populações nos serviços públicos municipais. O questionário, respondido por 471 estabelecimentos, indicou um forte envolvimento dos gestores locais na atenção à saúde dessas comunidades. Desses, 343 (72,8%) relataram prestar assistência à população de imigrantes e refugiados, principalmente nos serviços de Atenção Básica. Quanto ao número de pacientes atendidos, a maioria dos estabelecimentos (65,3%) mencionou atender até dez imigrantes e refugiados por dia, enquanto 16,9% não puderam quantificar esse número.

A composição cultural diversificada, refletida pelas distintas nacionalidades, manteve-se consistente em relação aos dados anteriores, com destaque para a presença predominante de bolivianos, angolanos, haitianos e nigerianos nos serviços de saúde públicos municipais. Dezesesseis serviços adotando o modelo Estratégia Saúde da Família contrataram Agentes Comunitários de Saúde (ACS) de nacionalidade estrangeira, incluindo bolivianos (sete), angolanos (três), africanos do Sul (dois), Congo, Cuba, Espanha, Nigéria, Portugal e Serra Leoa, vinculando-os ao serviço e integrando-os ao território.

O número de estabelecimentos que afirmaram não encontrar dificuldades no atendimento a imigrantes e refugiados aumentou para 8,5%. Entretanto, as principais dificuldades continuam sendo a barreira linguística, busca ativa dos pacientes (endereço/telefone incorretos), falta de histórico de saúde, ausência de documentos, diferenças culturais e absenteísmo. O absenteísmo, relacionado à atividade laboral em oficinas de costura, destacou-se como motivo principal, devido à carga excessiva de trabalho e alta rotatividade desses trabalhadores(as). Termos como "violência" e "discriminação" surgiram neste questionário, adicionando novos elementos à compreensão das barreiras enfrentadas.

Diante dessas dificuldades, 83,5% dos estabelecimentos de saúde manifestaram interesse em participar de programas de Educação Permanente sobre imigração e refúgio. Apesar da necessidade de estabelecer uma articulação eficaz no território para aprimorar o cuidado em saúde, apenas 34,3% dos estabelecimentos públicos municipais afirmaram integrar uma rede de cuidado, seja com estabelecimentos da rede pública municipal, principalmente vinculados à SMADS, e/ou com organizações, coletivos, associações, etc.

Para atender a essa lacuna e promover uma abordagem mais abrangente, foi lançada a publicação "Rede de Apoio à População Imigrante e Refugiada no Município

de São Paulo – Subsídio para os(as) Trabalhadores(as) da Saúde." Alguns estabelecimentos de saúde mencionaram iniciativas de criação de materiais informativos, educativos e institucionais específicos para imigrantes e refugiados, alinhadas à Política Municipal de Saúde para Imigrantes e Refugiados, que valoriza o protagonismo e os princípios do SUS. Os resultados obtidos visam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas aos imigrantes e refugiados no MSP, garantindo seu acesso aos bens e serviços públicos.

Muitas Unidades de Saúde enfrentaram desafios ao adaptar-se ao atendimento a imigrantes nos últimos anos. A barreira do idioma e as diferenças culturais eram frequentemente superadas por um ou dois profissionais que dominavam outros idiomas. A UBS Sé, por exemplo, contou com um agente comunitário congolês fluente em francês e crioulo, além de profissionais fluentes em inglês e indivíduos dedicados na comunicação com gestantes chinesas. Nos demais equipamentos, todos se organizavam de maneiras específicas para atender às novas demandas. Essa experiência, junto com a SMS, motivou a criação do Grupo de Trabalho do Imigrante, proporcionando a troca de ações em toda a cidade. O legado desse grupo foi a aproximação em torno do tema, agregando valores, experiências e soluções de diversos territórios relacionados ao atendimento dessa população.

Nesse contexto de comprometimento com a melhoria no atendimento de saúde, unidades de atenção básica apresentaram projetos envolvendo imigrantes. Duas UBS na região encontraram inspiração para participar do Desafio Mais Saúde na Cidade – Atenção Básica: Sinta Seu Território, Acolha as Pessoas e Construa Seu Desafio Para 2016 no Município de São Paulo. O tema revelou-se especialmente pertinente para a UBS Sé e UBS Bom Retiro, ambas atendendo uma significativa população de imigrantes e refugiados.

De maneira oportuna, a UBS Bom Retiro lançou o desafio “Estabelecendo Vínculos, Fomentando Saúde”. Suas propostas visam aprimorar o acesso dessa população aos serviços de saúde, promover qualidade de vida no ambiente de trabalho e orientar exercícios e posturas incorporados à rotina diária. Inicialmente, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) contataram os responsáveis pelas oficinas de costura, sensibilizando-os sobre a importância da saúde e a redução de afastamentos relacionados a doenças.

A partir desse contato inicial, são agendadas visitas com equipes multiprofissionais aos locais, onde são coletadas anamneses, realizados

rastreamentos de tuberculose (TB) e investigações de dores relacionadas ao trabalho. A equipe atende conforme a demanda, realizando cadastros para aqueles que ainda não estão registrados na UBS. Houve um considerável aumento na adesão e vínculo com essa população.

A UBS Sé inscreveu o projeto “Imigrantes: Conhecer Para Melhor Acolher”, visando aprofundar o entendimento histórico, étnico e cultural para oferecer um atendimento que garanta e consolide os princípios da Atenção Primária e promova cuidados culturalmente competentes. O projeto incluiu uma roda de conversa com representantes da Igreja Nossa Sra. da Paz sobre Xenofobia, intensificação do atendimento a imigrantes sírios em Mesquita, adaptação de vestimentas de profissionais de saúde, respeitando crenças e costumes. A UBS também realizou um Sarau Cultural na Virada da Saúde de 2016 e uma Feira multicultural intitulada “A Sé e o Mundo”. Além disso, conduziu uma pesquisa com os trabalhadores após as ações realizadas, buscando feedback para melhorias e adaptações no atendimento.

O desenvolvimento do modelo ideal de atendimento ao imigrante avança rapidamente na região, impulsionado pelo empenho de muitos profissionais. As Unidades da CRS Centro, que atendem uma grande quantidade de imigrantes (UBS Sé, República, Humaitá, Santa Cecília e Bom Retiro), foram escolhidas para participar do programa de Educação Permanente “Rodas de Conversas sobre imigração e refúgio”, com imigrantes como mediadores culturais. Enfrentando muros construídos pelo preconceito, xenofobia e resistência por parte dos trabalhadores, esses desafios evidenciam as dificuldades impostas para um atendimento humanizado, destacando a necessidade de dar importância ao tema.

A adesão às Rodas foi predominantemente dos ACS, que possuem um vínculo mais estreito com a população atendida. Na UBS Bom Retiro, esses profissionais expuseram suas dificuldades e encontraram soluções viáveis para atender melhor os imigrantes, incluindo o mapeamento de ONGs e oficinas de costura locais. Propuseram também a utilização da rádio comunitária boliviana local para transmitir informações sobre promoção e prevenção de saúde. No Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA) Henfil, os trabalhadores destacaram a importância de proporcionar um atendimento de excelência aos imigrantes, frequentemente em condições vulneráveis e com pouca orientação sobre o SUS. A gestora local enfatizou a relevância dos panfletos desenvolvidos pelo GT em vários idiomas, explicando o atendimento do SUS.

Ao término de cada ciclo, houve concordância na identificação da xenofobia seletiva na cidade. Além disso, tornou-se evidente que o tema exige mais do que apenas três Rodas de Conversa, mas as sementes plantadas podem gerar frutos significativos com o comprometimento total da equipe e das instituições, que se comprometeram a dar continuidade a essa discussão com os imigrantes locais.

Em terceiro lugar, referindo-se ao Estatuto do Estrangeiro, é relevante observar que nos últimos anos houve diversas iniciativas de reformulação dessa legislação, embora não isentas de tensões e ambiguidades. Em 2013, o governo federal estabeleceu uma Comissão de especialistas que elaborou um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Esse Anteprojeto passou por avaliação da sociedade civil durante a Conferência Nacional de Migrações e Refúgio (Comigrar) e foi encaminhado à Presidência da República, submetendo-se à discussão e aprovação do Congresso Nacional.

No entanto, tomei conhecimento posteriormente de outros Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei (PL) 5565/2009 e o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013. Além disso, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) também apresentou um Projeto de Lei de Migrações. Observamos, conforme apontado por Jardim (2017), que o debate sobre alterações na lei não é recente, arrastando-se desde os anos 1980 com diversos projetos de lei que não foram considerados pelo legislativo brasileiro, mas que são monitorados por organizações da sociedade civil para pressionar por anistias que retirem os imigrantes de uma "ilegalidade" estrutural, conforme o que a "letra da lei" impõe (Jardim, 2017, p. 119).

Pesquisas de antropólogos como Marcia Anita Sprandel (2012) e Tadeu Ribeiro de Oliveira (2015) analisam a fundo os artigos desses projetos de lei, destacando limitações e continuidades com o Estatuto do Estrangeiro. Por exemplo, Oliveira (2015), seguindo a proposta de Sprandel (2012), revela que, apesar de alguns avanços, o PL 5.565/2009 - iniciado em 2005 e enviado ao Congresso Nacional apenas em 2009 - ainda é bastante restritivo. Quanto ao PLS 288/2013, apresentado ao Senado Federal por Aloysio Nunes, o autor destaca alguns "avanços" em direitos humanos, como a criação de um visto de trânsito, a extensão do prazo de concessão de vistos para turismo e negócios para dez anos, o tratamento detalhado de casos de imigrantes vítimas do tráfico de pessoas, o aumento do prazo para negar a expulsão do país de pessoas que ingressaram quando crianças, agora abrangendo os primeiros dez anos de vida, e o estabelecimento de um prazo de residência de quatro anos para

a concessão da naturalização ordinária (Oliveira, 2015, p. 268-269).

Contudo, Oliveira ressalta que, embora o Substitutivo do Relator, Senador Ricardo Ferraço, tenha removido a cláusula restritiva do PLS original que "incentivava a admissão de força de trabalho especializada", por outro lado, "manteve o impedimento à concessão de naturalização para estrangeiros que estejam respondendo a processo criminal". Além disso, o autor destaca que o Senador "introduziu um problema sério, pois, ao revogar a Lei 6.815/1980, acaba com o Conselho Nacional de Imigração sem criar ou fazer menção à necessidade de um órgão gestor das políticas migratórias". Adicionalmente, Oliveira observa que durante o período para emendas dos outros membros da Casa, "o Senador Lasier Martins (PDT/RS) submeteu emenda retirando o inciso XV do art. 25, negando residência ao migrante em liberdade provisória ou em cumprimento de prisão cautelar ou pena criminal" (OLIVEIRA, 2015, p. 270).

De maneira geral, as discussões refletiam uma disposição para abordar a questão migratória a partir de uma perspectiva internacional dos direitos humanos, o que frequentemente envolvia a introdução de discursos e políticas públicas relacionadas ao combate ao Tráfico de Pessoas. No final de 2016, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o PLS 2516/2015 do Senado, que instituiu a Lei de Migração. No momento da redação desta tese, o PL 2516/2015, revisado pelo relator e deputado Orlando Silva, considerado como uma "amalgama" dos anteprojetos de lei, PL n. 5.655/2009, PLS n. 288/2013, e o Anteprojeto de Lei das Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (FELDMAN-BIANCO, 2016), aguarda aprovação no Senado.

Cidadania e Direitos Humanos no Brasil

É sabido que a noção contemporânea de cidadania é fruto de longo e penoso processo histórico e sua definição resulta do contexto histórico, político e geográfico em que é concebido, o que implica que o status de cidadão ou cidadã varia no tempo e no espaço. Segundo Maria Victoria de Mesquita Benevides (2013, p. 4):

Cidadania e direitos da cidadania dizem respeito a uma determinada ordem jurídico-política de um país, de um Estado, no qual uma Constituição define e garante quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em função de uma série de variáveis tais como a idade, o estado civil, a condição de sanidade física e mental, o fato de estar ou não em dívida com a justiça penal etc. Os direitos do cidadão e a própria ideia de cidadania não são universais no

sentido de que eles estão fixos a uma específica e determinada ordem jurídico-política. [...] A ideia da cidadania é uma ideia eminentemente política que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas. Um determinado governo, por exemplo, pode modificar radicalmente as prioridades no que diz respeito aos deveres e aos direitos do cidadão; pode modificar, por exemplo, o código penal no sentido de alterar sanções; pode modificar o código civil no sentido de equiparar direitos entre homens e mulheres, pode modificar o código de família no que diz respeito aos direitos e deveres dos cônjuges, na sociedade conjugal, em relação aos filhos, em relação um ao outro. Pode estabelecer deveres por um determinado período, por exemplo, àqueles relativos à prestação do serviço militar. Tudo isso diz respeito à cidadania. Mas, o mais importante é o dado a que me referi inicialmente: direitos de cidadania não são direitos universais, são direitos específicos dos membros de um determinado Estado, de uma determinada ordem jurídico-política.

Ou seja, a condição de ser alguém que, por exemplo, professava o judaísmo em 1938 nos Estados Unidos era muito diferente em relação à situação de judeus na Itália no mesmo período; da mesma forma, a situação de reconhecimento da cidadania de mulheres no Brasil nos anos de 1920 é bem diferente do que se verifica em 2017. Isto porque cidadania está relacionada a um determinado ordenamento jurídico-político e às condições materiais e simbólicas às quais os indivíduos estão submetidos em seus países, gerando situações de “cidadanias” diferenciadas no plano local e internacional e, por conseguinte, discursos e concepções variados sobre o assunto.

No caso brasileiro, como se verificará adiante, a construção da cidadania esteve marcada por avanços e retrocessos na expansão e garantia de direitos aos diversos segmentos sociais que compõem a sociedade brasileira. Ser uma pessoa com deficiência, ser criança ou adolescente, ser uma pessoa idosa, ser de determinada religião, origem étnica, classe social, estar como trabalhador rural ou urbano, da iniciativa privada ou do setor público, ser mulher ou ser homem, ser heterossexual ou homossexual, ou qualquer outro atributo físico, social, cultural, determina, variavelmente ao longo da história, o lugar que cada um ocupa na hierarquia social e, por conseguinte, sua condição de cidadania ou de não cidadania.

Ao longo do século XX, houve momentos de conquistas importantes no campo dos direitos civis, em detrimento dos direitos sociais, econômicos, culturais. Em outros períodos, conquistas importantes no campo dos direitos sociais e econômicos eram sobrepujadas por violações sistemáticas dos direitos políticos e de outras liberdades fundamentais. Característica relevante desse processo, a cidadania no Brasil esteve atrelada a um sistema de proteção corporativa e tutela estatal, profundamente distinta da tradição igualitária e universalista da modernidade, que concedia benefícios de cima para baixo, a partir de práticas marcadamente populistas, clientelistas e

patrimonialistas que geraram (e ainda geram) privilégios e desigualdades, maquinaria esta que prescindia da participação das bases sociais que compunham o povo brasileiro (Bertúlio, 1989).

Historicamente, o desenvolvimento dos direitos de cidadania no Brasil esteve vinculado aos interesses das elites econômicas e políticas, sendo raras as vezes em que resultou de um projeto de ampla participação popular. Para José Murilo de Carvalho (2010), a forma como se estruturou a cidadania no Brasil forjou o que para o autor seria uma “estadania”, uma vez que vários de nossos direitos resultaram de uma “concessão” relativa do Estado, feita “de cima para baixo”, a uma população muitas vezes desinteressada da “coisa pública”. Por isso, os direitos passam a ser vistos como concessões ou benefícios, e não conquistas, oferecidos pelos grupos dominantes ao restante da população.

Ainda de acordo com o autor, a construção da cidadania no Brasil, a partir do século XX, inverteu a ordem cronológica apontada por T. H. Marshall, uma vez que primeiro foram estabelecidos os direitos sociais e ampliados os direitos políticos para depois serem implementados os direitos civis, o que gera a formação de uma pirâmide invertida dos direitos.

Para Wanderley Guilherme dos Santos (1987), o Estado brasileiro estruturou os direitos por meio de uma “cidadania regulada”, ideia que identifica o processo de concessão dos direitos como forma de mediar possíveis conflitos entre classes. Nesse caso, o Estado controlaria os grupos sociais a partir de mecanismos regulatórios, variando entre aumento da participação (proporção de indivíduos que possuem acesso a direitos) e redução da liberalização (capacidade das instituições sociais de garantir a consolidação dos direitos). Basicamente, o Estado regulava a cidadania por meio da inserção do indivíduo em uma estrutura produtiva e salarial, no qual o trabalhador tinha acesso aos direitos, serviços e benefícios da cidadania. Os direitos eram garantidos, desse modo, aos que se encontravam submetidos às regulamentações das relações capital-trabalho pelo Estado. Aos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, por exemplo, não havia as mesmas garantias e acesso a serviços e benefícios da seguridade social, habitação, saúde.

Apesar disso, a história do Brasil apresenta momentos importantes em que mobilizações políticas ganharam destaque, sobretudo a partir da década de 1970, cujas lutas pela cidadania passam a ter como referência a luta por direitos humanos.

Os direitos humanos estão contemplados na Declaração Universal dos Direitos

Humanos (DUDH), lançada em 10 de dezembro de 1948, criada com o objetivo de assegurar a dignidade humana a toda e qualquer pessoa, em qualquer época e lugar, fundando, com isso, os alicerces de uma nova convivência humana, fundamentada nos princípios e valores da igualdade, liberdade, solidariedade e justiça. Neste sentido, tem por base os direitos essenciais à vida, à liberdade e à segurança (“Artigo III - Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”) e o reconhecimento da diversidade como meio de combater ações discriminatórias (“Artigos I - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos;” e “II - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades [...] sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição”) (Faria, 1973).

Diferentemente dos direitos de cidadania, para Benevides (2013, p. 5),

Os Direitos Humanos são universais e naturais. Os direitos do cidadão não são direitos naturais, são direitos criados e devem necessariamente estar especificados num determinado ordenamento jurídico. Já os Direitos Humanos são universais no sentido de que aquilo que é considerado um direito humano no Brasil, também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, de respeitabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política; a um membro de um Estado; eles se referem à pessoa humana na sua universalidade. Por isso são chamados de direitos naturais, porque dizem respeito à dignidade da natureza humana. São naturais, também, porque existem antes de qualquer lei, e não precisam estar especificados numa lei, para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos.

Os direitos humanos gozam de destacada posição na hierarquia do ordenamento jurídico, apresentando características que elevam seu poder e seu âmbito de atuação, quais sejam: a imprescritibilidade, a inalienabilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, a universalidade, a efetividade, a interdependência e a complementaridade. Neste sentido, Fábio Konder Comparato (2010) afirma que, em relação aos princípios estruturais dos direitos humanos, eles são de duas espécies: a irrevogabilidade e a complementaridade solidária.

O princípio da complementaridade solidária dos direitos humanos de qualquer espécie foi proclamado solenemente pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, nos seguintes termos: Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar dos direitos humanos globalmente, de modo justo e equitativo, com o mesmo fundamento e a mesma ênfase. Levando em conta a importância das particularidades nacionais e

regionais, bem como os diferentes elementos de base históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais. (COMPARATO, 2010, p. 80).

Segundo Flávia Piovesan (2014, p. 32), sem ter a necessidade de estarem especificados em lei para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos:

[...] os Direitos Humanos refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social [...] e compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana.

Os direitos humanos fundamentam, neste sentido, uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana e, por conseguinte, à construção da cidadania. Sendo possível reclamar os direitos humanos sem que estejam contemplados em lei, a partir do regime militar iniciado em 1964, movimentos sociais passam a fundamentar suas práticas e discursos em torno desses direitos. Durante esse período autoritário, em que o Estado praticou sistemáticas violações aos direitos políticos e civis, como a tortura, execução sumária, perseguições, violações de correspondência, desaparecimento de pessoas, censura contra a liberdade de expressão, contra a liberdade de organização, associação e pluralidade política, iniciaram-se, por outro lado, mobilizações por parte de movimentos populares e sindicais, do campo e da cidade, como o movimento contra a carestia, que exigiam, entre outras reivindicações, distribuição justa dos bens produzidos pelo trabalho e maior participação social nas decisões sobre os rumos adotados pelo país. Além disso, foi na resistência à ditadura e durante a redemocratização do Brasil que diversos grupos se fortaleceram para as lutas subsequentes por direitos humanos (Bento, 1992).

Em meio ao processo de redemocratização na década de 1980, e com destaque para participação social, os direitos humanos entraram de vez na agenda política e no debate público. A Constituição Federal de 1988 (CF88) incorporou todos os princípios e direitos fundamentais consagrados na DUDH, tornando-os direitos legais. Nela, o Brasil é definido como uma República Federativa e se constitui como um Estado democrático de direito “[...] destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e

sem preconceitos”, que tem como fundamentos, previstos em seu 1º artigo, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dentre outros. (BRASIL, 1988).

Convertidos no núcleo básico do ordenamento constitucional brasileiro, os direitos humanos tornam-se o móvel de lutas pela afirmação e redefinição dos direitos em busca de projetos emancipatórios e libertação de múltiplas formas de exclusão e discriminação. São lutas através das quais se vai estruturando uma linguagem pública, que problematiza a questão social, sob a ótica de uma ampliação da cidadania. (CARVALHO, 2010, p. 16).

Assim, diversos atores políticos e sociais encontraram na agenda dos direitos humanos um conteúdo fundamental de suas lutas em diferentes cenários (segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade étnica e racial, direitos da mulher, dos jovens, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente etc.). Isto porque, de acordo com Flávia Piovesan (2014, p. 185):

[...] a partir da extensão da titularidade de direitos, há o alargamento do próprio conceito de sujeito de direito, que passou a abranger, além do indivíduo, as entidades de classe, as organizações sindicais, os grupos vulneráveis e a própria humanidade. Esse processo implicou ainda a especificação do sujeito de direito, tendo em vista que, ao lado do sujeito genérico e abstrato, delinea-se o sujeito de direito concreto, visto em sua especificidade e na concreticidade de suas diversas relações. Isto é, do ente abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades. Daí apontar-se não mais ao indivíduo genérico e abstratamente considerado, mas ao indivíduo ‘especificado’ considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça etc.

Ao lado de movimentos tradicionais como os de trabalhadores, cuja ação política se baseia nas relações de classe e se concentra em garantir direitos sociais e promover mudanças nas estruturas econômicas e produtivas capitalistas, surgem novos movimentos sociais como o movimento feminista, o movimento negro, o movimento LGBTQT+, entre outros, que pautam os direitos humanos em sua ação política como estratégia de afirmação e reconhecimento de novas dimensões de identidade para garantir direitos básicos a diversos segmentos minoritários historicamente vulneráveis, além de movimentos cuja ação política enfatiza a luta por direitos difusos, como o movimento ambientalista. Todos esses atores encontram nos direitos humanos na CF88 espaço para configurar novas formas de organização e atuação da sociedade civil na esfera pública, antes exclusiva do Estado (Pochmann, 2004).

O cenário criado em 1988, portanto, vislumbrou a possibilidade de uma nova

sociabilidade democrática, a partir da expectativa de alargamento da política, que garantisse o reconhecimento e o empoderamento de novos atores políticos e sujeitos de direitos na esfera pública, bem como do estreitamento do Estado na sua relação com a sociedade civil por meio da democratização de espaços de participação política.

Não obstante a centralidade da cidadania na edificação de um Estado que se pretendia social, democrático e de direito, desenvolve-se, concomitantemente, processos de mudanças econômicas, sociais e culturais, em escala global, que ameaçam tal perspectiva (Batista, 2005).

A partir de meados da década de 1970, e mais intensamente nas décadas de 1980 e 1990, surge um novo regime de acumulação do capital, caracterizado pela flexibilização da produção e especialização flexível, por novos padrões de produtividade assentadas em novas bases técnico-científicas, pela prevalência da financeirização da economia, por novas formas de adequação da ação do Estado à lógica do mercado, entre outros aspectos, em resposta à crise do modelo fordista-taylorista, contexto no qual o Brasil se insere progressivamente (Lobo, 1999).

Nessa nova configuração econômica do capitalismo, que se convencionou chamar de ajuste estrutural, o Estado brasileiro, buscando tornar o país competitivo e devidamente inserido na economia global, promoveu reformas e políticas condizentes com o ajuste (reforma trabalhista, reforma previdenciária, reforma administrativa, desestatização de empresas públicas e privatizações, políticas sociais focalizadas etc.), prevalecendo, na organização e definição das prioridades públicas, os interesses privados do mercado em detrimento do processo de democratização e de ampliação universal da cidadania (Silva, 1998).

Esse projeto de modernização neoliberal, por um lado, consistiu em uma espécie de privatização da esfera pública, no sentido de priorizar a implementação de uma agenda neoliberal que prescindia da política como forma de mediação e resolução dos conflitos sociais. A adoção de medidas e a tomada de decisão passam a corresponder não à lógica do direito, segundo a qual o Estado, em interlocução com os diversos atores políticos e sociais, deveria criar políticas públicas para universalizar e garantir direitos a todos, sobretudo econômicos e sociais, mas, sim, à lógica da maximização e aplicação eficiente dos recursos financeiros disponíveis e do mínimo impacto no desenvolvimento do mercado, delegando a resolução dos problemas de gestão pública e das demandas sociais ao saber-fazer dos agentes privados, incluindo aqui as organizações transnacionais e as grandes corporações (Bento, 1994).

Não obstante, paradoxalmente, a inserção do Brasil no processo de globalização abriu novas oportunidades para o reconhecimento dos direitos humanos pelos diversos atores políticos, incluindo os próprios Estados nacionais, como resultado da conjugação de uma série de fatores, entre os quais cabe destacar:

- a) o incremento da sensibilidade e da consciência sobre os assuntos globais pelas pessoas;
- b) a institucionalização de um padrão mínimo de comportamento nacional e internacional dos Estados, com mecanismos de monitoramento, pressão e sanção;
- c) a adoção do princípio de empoderamento em benefício de categorias historicamente vulneráveis (mulheres, negros(as), povos indígenas, idosos(as), pessoas com deficiência, grupos raciais e étnicos, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, entre outros);
- d) a reorganização da sociedade civil transnacional, a partir da qual redes de ativistas lançam ações coletivas de defesa dos direitos humanos (campanhas, informações, alianças, pressões etc.), visando acionar Estados, organizações internacionais, corporações econômicas globais e diferentes grupos responsáveis pelas violações de direitos. (BRASIL, 2008a, p. 21-22).

Para Vera da Silva Telles (2001), essas contradições, intrínsecas à sociedade brasileira na contemporaneidade, revelam o campo político no qual os conflitos passam a se realizar, construído pela convergência de várias temporalidades: o pesado legado de um passado excludente; os movimentos sociais, as reivindicações por direitos e as promessas de uma cidadania ampliada; a reestruturação produtiva e a redefinição do poder regulador do Estado em um mundo globalizado, o que projeta as políticas sociais no centro da crise e da redefinição dos modos de regulação social.

Nesse contexto, os movimentos sociais buscam nos direitos humanos recompor os sentidos da política na contemporaneidade como forma de responder às demandas sociais por justiça, igualdade e equidade. Os direitos humanos, então, constituem-se como instância de lutas coletivas, na qual esses atores se pronunciam sobre os parâmetros de equidade a partir dos seus respectivos campos de luta, posicionam-se crítica, reflexiva e ativamente sobre as formas de governo, de regulação da vida em sociedade e das regras da convivência pública, demarcando a medida do justo e do injusto, enfim, atuando no sentido de ampliar espaços públicos para o exercício da autonomia, ou melhor, da cidadania. Nesta perspectiva, a educação ou, melhor ainda, o direito à educação, passa a ser concebido como estratégico e fundamental na formação de sujeitos de direitos para a participação na vida pública, enquanto requisito imprescindível ao exercício da cidadania (Bento, 2002).

Para Benevides (2013), em entrevista concedida a Silvio Caccia Bava,

cidadania é “[...]sinônimo de participação, ou seja, de não omissão, indiferença etc., em relação ao exercício do poder”. A participação possibilita a conscientização social, essencial para a efetivação da cidadania, que só é possível com uma participação política permanente, plena e ativa de todos os cidadãos. Para isso, torna-se necessário uma educação política, no sentido de formar para a cidadania ativa, ou seja, para a participação política na vida pública.

Ainda segundo a autora, a noção de cidadania comporta duas dimensões: política e social. Recuperando as noções de cidadania de T. H. Marshall, a autora explica que a dimensão política da cidadania, no plano da democracia política, compreende o exercício efetivo de deveres e direitos políticos pela participação ativa, ética e responsável na esfera pública e nos processos decisórios, ação que contribui para o fortalecimento e o aprofundamento das instituições políticas e democráticas, enquanto forma de resistência ao sentimento de descrédito de indiferença à ação política e na sua capacidade transformadora. Aprende-se a democracia participando da democracia. Esse aspecto da cidadania demanda uma “educação democrática”, tal como afirma a autora:

Então, tanto na participação tradicional, numa democracia representativa, como na participação em outras áreas da atuação cidadã, eu vejo a enorme necessidade daquilo que eu chamo de uma educação para a democracia, uma formação para a cidadania, ou seja, um movimento educacional no sentido político, que enfrente o problema do descrédito, do desinteresse, do egoísmo político, do desencanto com a própria ideia de democracia. (BENEVIDES, 2013).

A esta dimensão política da cidadania, soma-se a dimensão social, que corresponde à formação das pessoas para o exercício efetivo de seus direitos civis, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Mas o outro lado, que recupera para a ideia da cidadania um sentido mais forte, que deixa de estar revestida nesses aspectos formais, é a cidadania social. No sentido de que os cidadãos têm direitos, direitos que são inalienáveis, e direitos que são não apenas reivindicações diante de prestações que o Estado deve cumprir, mas também possibilidades sempre em aberto de criação de novos direitos. A cidadania nesse sentido é a possibilidade de fruição efetiva de direitos sociais, econômicos e culturais, de fruição efetiva no sentido de que esses direitos não sejam apenas declamatórios, porque nós os temos na Constituição, mas eles precisam estar acoplados a garantias efetivas, a mecanismos imediatos de garantia desses direitos. (BENEVIDES, 2013).

A cidadania, sendo um processo permanentemente em construção, realiza-se,

portanto, mediante a existência de sujeitos cômnicos não só de seus deveres e direitos, mas de sua responsabilidade civil na efetivação do Estado de direito no Brasil e do controle democrático das ações do Estado mediante a participação na vida pública:

A consolidação da democracia é um esforço, e um processo, na atual condição do país. Sua história entre nós é recente, e ainda demanda inúmeros investimentos, no sentido da confirmação de suas instituições, e também, no sentido de ampliação de suas práticas e características. Por isso, a igualdade e a liberdade, e juntamente com elas, os direitos humanos, devem se efetivar na prática, nas relações, no cotidiano, nas formas de interação, no acesso à distribuição de bens socialmente valiosos, o acesso aos recursos escassos, através de processos sociais, conquistas, lutas, reconhecimentos e transformações. O mundo que nos contorna, também nos habita e define, daí a necessidade de intervir sobre esta realidade, no sentido de tornar possível o desenvolvimento de outras formas de sociabilidade. (BITTAR, 2016b, p. 168-169).

Neste sentido, a educação tem um papel importante, visto que o exercício da cidadania está atrelado à participação na vida pública, o que reclama a afirmação dos direitos fundamentais dos sujeitos; constitui-se, portanto, como tarefa primordial da atividade pedagógica promover processos educativos para a formação de sujeitos de direitos (em nível individual e coletivo) e de uma cultura pautada na compreensão de que o reconhecimento e o respeito aos direitos humanos representam a possibilidade de vigência do estado democrático e de mudanças sociais (PEREIRA, 2016, p. 79).

Ao pautar os direitos humanos em suas práticas e discursos na luta pela cidadania, muitas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, que sempre consideraram a política como constitutiva de seu *ethos* e sua história, passam a demandar a construção de uma agenda não só política e social em torno de suas reivindicações, como também a influir na agenda educacional, de modo que a educação formal envolvesse questões de gênero, etnia, nacionalidade, religiões, portadores de necessidades especiais, meio ambiente, qualidade de vida, paz, direitos humanos, direitos culturais etc. A luta por direitos também envolve a luta pela educação enquanto parte fundamental da construção do projeto de cidadania. (PEREIRA, 2016, p. 79).

Assim, a partir do início da década de 1990, formularam-se, no Brasil, políticas, programas, diretrizes e referenciais teórico-metodológicos orientadores para a implementação de ações educativas que respondessem transversalmente às diferentes dimensões de uma educação para a cidadania, tais como a educação para a democracia, educação ambiental, educação para a diversidade, educação para as

relações étnico-raciais, educação para a igualdade de gênero, educação alimentar e nutricional, educação em saúde, educação quilombola, educação do campo, educação especial.

Tributária desse movimento educacional para a cidadania, a educação em direitos humanos será forjada também nesse período e se constituirá como central na política de direitos humanos no Brasil, convertendo todas as expectativas desses movimentos em uma política educacional que faça presente os direitos humanos nas práticas e discursos das escolas.

Os desafios da política migratória brasileira

A problemática dos imigrantes no Brasil tem sido considerada uma questão de Segurança Nacional. Isso ocorre porque a legislação atual, ou seja, o Estatuto do Estrangeiro de 1980, foi elaborada durante um período em que o país ainda estava sob um regime militar, embora este estivesse em sua fase final. Como resultado, as principais exigências burocráticas para a formalização documental dos imigrantes estão sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Federal, onde prevalece uma abordagem intimidadora (Bento, 1992).

Nesse contexto, os imigrantes que chegam ao Brasil têm como ponto de referência para o tratamento do governo brasileiro um órgão que não é conhecido por sua receptividade. Os africanos, em particular, enfrentam o peso dos estereótipos. Semelhante ao período colonial, quando os africanos escravizados que chegavam aqui eram despojados de suas identidades étnicas e recebiam a imposição de uma identidade genérica - "africano" (ou, no máximo, sudanês, banto ou negro da Guiné) – os descendentes da diáspora contemporânea, no Brasil, são quase invariavelmente rotulados como "nigerianos", independentemente da região específica do continente ou da etnia de origem.

A uma parte da sociedade brasileira, influenciada por uma mídia que adota visões e modelos eurocêntricos, "nigeriano" e 'traficante de drogas' ou criminoso tornam-se sinônimos. Segmentos de imigrantes, como os africanos e também os indígenas sul-americanos, sofrem discriminação racial e xenofobia, sendo vistos como criminosos mesmo que não tenham histórico criminal ou demonstrem comportamento suspeito. Raramente esses grupos são reconhecidos ou tratados como cidadãos.

Em 1967, nos Estados Unidos, dois membros do grupo Panteras Negras,

Stokely Carmichael e Charles Hamilton, introduziram o termo "racismo institucional" para descrever como o racismo se manifesta nas estruturas organizacionais da sociedade e nas instituições. Segundo esses autores, trata-se "da falha coletiva de uma organização em fornecer um serviço adequado e profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica" (Carmichael e Hamilton, 1967).

No Brasil, o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), implementado em 2005 como resultado de uma parceria entre órgãos do Governo Federal e organizações multilaterais como a Organização Pan-Americana de Saúde e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), adotou, com algumas adaptações, a definição estabelecida pelos membros do Panteras Negras, conceituando o racismo institucional como:

A incapacidade das instituições e organizações em oferecer um serviço profissional e adequado às pessoas devido à sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Isso se revela por meio de normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados na rotina de trabalho, os quais derivam do preconceito racial, uma postura que engloba estereótipos racistas, falta de atenção e ignorância. (CRI, 2006, p.22)

Na perspectiva dos gestores e criadores do programa, em todos os casos, o racismo institucional frequentemente coloca indivíduos de grupos raciais ou étnicos discriminados em uma posição desfavorecida quanto ao acesso aos benefícios oferecidos pelo Estado e por outras instituições e organizações (CRI, 2006, p.22). O cientista político Ivair Augusto Alves dos Santos, ao abordar essa faceta "legal" do racismo institucional, faz considerações sobre a maneira de revelar mecanismos e estratégias presentes nas instituições públicas brasileiras:

O racismo institucional se manifesta por meio de mecanismos e estratégias presentes nas instituições públicas, sejam eles explícitos ou não, que criam obstáculos à presença de pessoas negras nesses ambientes. O acesso é obstaculizado não apenas por normas e regras formalmente estabelecidas, mas por barreiras informais que permeiam as relações sociais reproduzidas nos espaços institucionais públicos. Essa atuação revela-se sempre de maneira prejudicial, uma vez que afeta a dignidade humana (SANTOS, 2012, p. 29).

A representação internacional do Brasil em relação às migrações internacionais frequentemente destaca a imagem de um país acolhedor. Entretanto, ao examinarmos estudos sobre esses imigrantes, deparamo-nos com realidades distintas, que guardam paralelos com a história da inserção do povo negro na sociedade brasileira.

Inegavelmente, essa inserção carrega marcas e sequelas deixadas pelo tempo, oriundas do processo histórico de escravização de africanos no Brasil. Essas marcas, refletidas nos afrodescendentes, agora também deixam sua impressão nos imigrantes africanos que chegam, muitas vezes não reconhecidos como detentores de conhecimentos que podem contribuir significativamente para a melhoria da sociedade brasileira em diversos aspectos.

Aqueles que são encontrados em condição de "clandestinidade" em navios cargueiros são geralmente indivíduos que foram forçados a deixar suas regiões de origem devido a conflitos, violências generalizadas, violações de direitos humanos, perseguições por motivos religiosos, raça, opinião política ou participação em grupos sociais, e que não têm a possibilidade ou não desejam retornar ao seu país.

Quando indivíduos em situação clandestina são localizados em navios, os comandantes e a tripulação têm a obrigação, segundo as convenções do direito internacional, de resgatar qualquer pessoa que esteja em perigo. Dada a situação precária em que essas pessoas se encontram, é possível perceber uma circunstância na qual seria apropriada a proteção no território em que se encontram, indicando a necessidade de formalização de solicitações de refúgio.

Uma pessoa que busca proteção em um país diferente do seu é considerada refugiada, independentemente de ter ou não obtido o reconhecimento desse status por meio de um processo legal de elegibilidade. Os governos estabelecem procedimentos para determinar o reconhecimento, com o intuito de avaliar a situação jurídica da pessoa e seus direitos e benefícios conforme o sistema legal do país.

Segundo a prática internacional, pessoas resgatadas no mar devem desembarcar no próximo porto, onde deveriam ser sempre admitidas, pelo menos temporariamente, até que os procedimentos regulares sejam realizados.

Numa perspectiva econômica e sociológica, a emigração representa a decisão voluntária de uma pessoa deixar sua nação, seja de maneira temporária ou permanente, motivada por razões políticas, econômicas, climáticas ou religiosas. Para o país de origem, a emigração implica a perda de mão de obra, sendo que em alguns casos, resulta na fuga de trabalhadores qualificados, fenômeno conhecido como "fuga de cérebros" (brain drain), termo popularizado pela Royal Society de Londres ao descrever a migração de um grande número de cientistas e tecnólogos da Europa para os Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

A fuga de cérebros é uma ocorrência bastante comum em nações pobres ou

em desenvolvimento. Atualmente, talvez nenhum lugar exemplifique tão apropriadamente esse fenômeno quanto o continente africano, pelo menos em sua considerável extensão. Um relatório de 2001 produzido pelo Pollution Research Group da Universidade de Kwa Zulu-Natal, na África do Sul, e divulgado pela BBC, revelou que a África havia perdido pelo menos um terço de seus profissionais qualificados nas últimas décadas. A reposição desses expatriados por profissionais estrangeiros custava anualmente ao continente cerca de quatro bilhões de dólares. Entre 1985 e 1990, aproximadamente 60 mil técnicos e gerentes de níveis médio e alto deixaram seus países africanos de origem. Além disso, uma média de 23 mil profissionais acadêmicos emigra anualmente em busca de melhores condições de trabalho e de vida.

Os países receptores desses imigrantes veem vantagens na expansão de suas economias, no aprimoramento de sua produção e na redução de custos com mão de obra. Vale lembrar uma pesquisa do sociólogo francês Robert Linhart no final da década de 1960, que revelou a utilização de imigrantes em fábricas automobilísticas na França para racionalizar métodos de trabalho em cadeias de montagem, similar ao que ocorria nas indústrias automobilísticas dos Estados Unidos.

Aproveitando-se das dificuldades linguísticas dos imigrantes, de sua semiquificação e de sua recente inserção na vida e trabalho na França, a engenharia fabril promoveu alterações nas bancadas de trabalho, expandindo formas de mecanização fabril. Tais mudanças demandavam trabalhos repetitivos, monótonos e desprovidos da percepção das habilidades tradicionais controladas e autonomamente executadas pelos trabalhadores franceses. Essa opção por uma renovação no mercado de trabalho, aliada às novas tecnologias, beneficiou tanto economicamente quanto politicamente a expansão da indústria francesa. A maioria dos imigrantes na França é direcionada a atividades e serviços aos quais trabalhadores franceses frequentemente não se submetem, como a limpeza de vias urbanas e a manutenção de equipamentos subterrâneos essenciais para o cotidiano das grandes cidades, como o transporte do metrô. Gusmão (2005, p. 62) argumenta que a imigração só favorece o país receptor:

Um imigrante representa fundamentalmente uma mão de obra, uma mão de obra temporária, transitória e em movimento". Sob essa ótica, é uma presença estrangeira sujeita a revogação a qualquer momento. No entanto, essa revogação não ocorre em qualquer momento. O período de formação do imigrante estrangeiro coincide com a expansão econômica e a ampliação

do mercado de trabalho que demanda essa mão de obra.

Recentemente, o filósofo franco-argelino Jacques Derrida ofereceu uma nova perspectiva sobre a abordagem desses movimentos. Ao discutir a temática da hospitalidade, Derrida analisa a chegada do estrangeiro por meio de três perspectivas: 1) considerando o estrangeiro como o ser-em-questão; 2) explorando a própria questão do ser-em-questão; 3) ou investigando o ser-em-questão da questão. Segundo ele, o estrangeiro tem o direito à hospitalidade, porém, é tratado como um "ser" excluído. O filósofo argumenta que o "não ser" representa, em qualquer contexto, uma forma de exclusão, que não é apenas um problema social, mas também não se limita a ser um desafio exclusivo do estrangeiro. Assim, os desafios inerentes à imigração não se restringem àquele que levanta a questão ou àquele a quem a questão é dirigida (Derrida, 2003, p. 5).

Daí também discutir sobre anfitrião e acolhimento: O indivíduo estrangeiro é, acima de tudo, alheio à linguagem legal que expressa o dever de acolhimento, o direito ao asilo, seus limites, regulamentos, políticas, etc. Ele precisa solicitar acolhimento em um idioma que, por natureza, não é o seu, sendo aquele imposto pelo anfitrião, seja este o proprietário da casa, o rei, o senhor, o poder, a nação, o Estado, o patriarca, etc. Esses impõem a tradução para sua própria língua, representando a primeira forma de imposição... devemos requisitar ao estrangeiro que nos compreenda, que se comunique na nossa língua, em todos os sentidos da expressão, abrangendo todas as possíveis extensões, antes e para que possamos recebê-lo entre nós?

Sobre a situação do indivíduo que entra no país clandestinamente, frequentemente fugindo de circunstâncias perigosas em busca de oportunidades de integração em um novo local, sem obter regularização, levantarei questões sob a ótica dos direitos humanos. São cenários que frequentemente são encaminhados para "orientações" sobre a potencial obtenção do status de refugiado, outra designação para esses

No mês de fevereiro do ano de 1990, um grupo de visionários decidia estabelecer uma modesta e despretensiosa organização negra: o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT). Sua missão primordial era colaborar com o esforço de mobilização do povo negro e participar das lutas por igualdade, justiça e democracia (CEERT, 2004).

Ao longo de duas décadas, temos combinado a produção de conhecimento com a intervenção no campo da promoção da igualdade, concentrando-nos especialmente nas questões de natureza racial e de gênero. No entanto, a atuação do CEERT não

teria sido possível sem o vigoroso crescimento da luta do Movimento Negro, da conscientização social sobre o racismo e da adoção progressiva de políticas públicas e programas corporativos voltados para a promoção da igualdade racial e a valorização da diversidade etnicorracial (CEERT, 2004).

Não apenas a ideia de política pública, mas também a própria noção de direitos humanos foi profundamente influenciada pela atuação do ativismo negro nesse período. Antes do processo de redemocratização, que teve como marco jurídico a Constituição de 1988, a noção de direitos humanos estava essencialmente ligada à luta contra a tortura, abusos cometidos por agentes policiais, ou à luta contra a censura, pela anistia dos exilados políticos, por eleições livres e diretas, entre outros (Bento, 1992).

Com a retomada da luta contra o racismo e a reorganização das entidades negras, a temática da discriminação e a busca por igualdade passaram a ocupar cada vez mais espaço no debate público, influenciando a pesquisa acadêmica, o discurso da sociedade civil (incluindo o sindicalismo) e gradualmente pautando a agenda das casas legislativas e os pronunciamentos de autoridades públicas. Isso é exemplificado pela criação, a partir de 1992, de Comissões de Combate ao Racismo no âmbito dos sindicatos e das centrais sindicais (Bento, 1994).

A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), entidade pioneira na luta pelos direitos humanos, começou a estabelecer, nos Estados, comissões focadas especificamente na temática da discriminação racial. Isso reconheceu que a plataforma “tradicional” dos direitos humanos era insuficiente para abordar as bandeiras defendidas pelo Movimento Negro. Do mesmo modo, a Câmara Federal e as casas legislativas estaduais começaram a incluir o tema “minorias” em suas comissões de direitos humanos. Leis federais, estaduais e municipais foram aprovadas. Em diversos Estados, incluindo São Paulo, Sergipe, Rio de Janeiro e Distrito Federal, foram criadas “Delegacias Especializadas em Crimes Raciais e Delitos de Intolerância”, e observou-se um aumento significativo no número de ações judiciais relacionadas à questão da discriminação.

Em 1996, ao lançar o Plano Nacional de Direitos Humanos, o Ministério da Justiça incorporou uma série de reivindicações relacionadas à população negra. Desde então, todas as conferências nacionais e estaduais sobre direitos humanos, bem como todos os documentos e eventos, passaram a incluir a luta contra a discriminação e por igualdade racial. No âmbito internacional, relatórios anuais

publicados pelo Congresso dos Estados Unidos, pela Human Rights Watch e pela Anistia Internacional começaram a abordar dados e análises sobre desigualdades raciais, discriminação e preconceito. Atualmente, é improvável que um interlocutor, em qualquer setor público ou da sociedade civil, faça menção pública ao tema dos direitos humanos sem, no mínimo, abordar a questão da discriminação e do preconceito. Da mesma forma que a agenda dos direitos humanos, a agenda das políticas públicas não está mais isenta de críticas e contribuições do Movimento Negro (Bento, 2002).

O livro "Racismo Estrutural" de Silvio Almeida (2019) é uma obra fundamental que proporciona uma análise abrangente sobre as complexas dimensões do racismo presente na sociedade brasileira. Ao estabelecer um paralelo entre este livro e o tema das políticas públicas de acolhimento, inclusão e integração aos imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo, é possível explorar as interconexões entre a discriminação racial estrutural e as iniciativas governamentais direcionadas a grupos étnicos específicos.

Silvio Almeida, filósofo, jurista e professor, oferece em sua obra uma análise crítica e profunda sobre o racismo estrutural no Brasil. O autor desvenda as raízes históricas desse fenômeno, destacando como as estruturas sociais, políticas e econômicas perpetuam a discriminação racial. A leitura do livro proporciona uma compreensão mais profunda das raízes históricas e das manifestações contemporâneas do racismo no país.

Ao considerar o tema das políticas públicas de acolhimento, inclusão e integração aos imigrantes e refugiados africanos em São Paulo, é essencial analisar como as estruturas raciais do Brasil se manifestam nesse contexto específico. O racismo estrutural, identificado por Almeida (2019), também pode ser percebido nas políticas migratórias e nos desafios enfrentados por comunidades afrodescendentes que buscam refúgio ou oportunidades no país.

A discriminação racial estrutural impacta diretamente os imigrantes e refugiados africanos em São Paulo. Esses grupos muitas vezes são submetidos a preconceitos, estigmatização e barreiras institucionais que dificultam sua plena integração. As políticas migratórias, mesmo que não diretamente discriminatórias, podem refletir práticas que marginalizam determinados grupos étnicos.

Almeida (2019) ressalta a importância de uma abordagem estrutural para enfrentar o racismo. No contexto da integração de imigrantes africanos, é crucial

implementar políticas de acolhimento que sejam culturalmente sensíveis, reconhecendo as particularidades de cada grupo étnico. Isso inclui serviços de assistência social, orientação educacional e acesso facilitado a cuidados de saúde.

As desigualdades raciais presentes na sociedade brasileira também se refletem nos desafios de inclusão socioeconômica enfrentados pelos imigrantes africanos. Políticas públicas eficazes devem abordar não apenas questões de residência e documentação, mas também garantir oportunidades iguais de emprego, educação e participação cívica.

O livro de Silvio Almeida destaca a necessidade de combater o racismo em suas formas institucionais. No âmbito das políticas públicas para imigrantes e refugiados africanos, é fundamental implementar medidas que abordem o racismo institucional, promovendo a igualdade de tratamento em todas as esferas da sociedade.

Integrar as perspectivas apresentadas por Almeida (2019) com as políticas públicas em São Paulo requer um diálogo interdisciplinar. Profissionais das áreas de direito, ciências sociais, políticas públicas e migração devem colaborar para desenvolver abordagens abrangentes que considerem tanto as dimensões estruturais quanto as práticas efetivas de integração.

O livro enfatiza a importância da educação na desconstrução do racismo estrutural. No contexto da integração de imigrantes africanos, é crucial promover programas educacionais que combatam estereótipos, valorizem a diversidade cultural e sensibilizem a sociedade para as questões enfrentadas por essas comunidades. Torna-se evidente que o enfrentamento do racismo estrutural é uma parte crucial do desenvolvimento de abordagens eficazes. As políticas públicas não podem ignorar as complexidades das estruturas raciais presentes na sociedade brasileira.

É essencial que as iniciativas governamentais adotem uma perspectiva abrangente, integrando uma compreensão das raízes históricas do racismo e sua manifestação nas práticas contemporâneas. O diálogo entre teorias como as apresentadas por Silvio Almeida e as políticas públicas para imigrantes e refugiados africanos pode contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa, onde a igualdade racial seja uma realidade palpável.

Já Robert Castel (1999) em sua obra "As Metamorfoses da Questão Social", analisa um fenômeno contemporâneo presente nas sociedades pós-industriais: o aumento progressivo do desemprego, acompanhado pela precarização generalizada

das condições de vida e das proteções sociais para aqueles inseridos no mercado de trabalho. Seu foco principal reside no impacto desses processos na constituição dos suportes sociais disponíveis para o indivíduo.

O autor destaca a relação fundamental entre a posição ocupada por um indivíduo na divisão social do trabalho, sua participação nas redes de sociabilidade e os sistemas de proteção que visam proporcionar segurança diante das contingências da vida. A inserção sólida em redes laborais estáveis implica a localização em uma zona de integração, enquanto a inserção em redes debilitadas gera vulnerabilidade social, caracterizada por Castel (1999) como uma zona intermediária instável, marcada pela precariedade do trabalho e fragilidade dos seguros.

A situação de vulnerabilidade propicia um processo de desfiliação, no qual o indivíduo se distancia das redes sociais e societais que garantiriam sua proteção diante das incertezas da vida (CASTEL, 1999). A desfiliação não representa uma ruptura completa, mas sim uma direção em direção a uma zona de vulnerabilidade, destacando a dissociação em relação a aspectos como as relações societais em comparação com as estruturas institucionais de trabalho.

Castel (1999) argumenta que é fundamental para o indivíduo ter uma base sólida, uma superfície de apoio que ofereça segurança, garantias e certezas, permitindo-lhe ocupar um espaço na sociedade e desenvolver plenamente suas capacidades individuais. Essa superfície está diretamente relacionada aos processos de coesão e vulnerabilidade social, bem como às instâncias sociais responsáveis por criar espaços de suporte para o indivíduo. Nas sociedades modernas, o Estado historicamente desempenhou o papel de criar essas superfícies de suporte.

O desenvolvimento do Estado-nação, segundo Castel (1999), acompanhou a criação de um sistema que garantia proteções no âmbito geográfico e simbólico da nação. Esse sistema envolvia o controle sobre recursos que, em maior ou menor medida, proporcionava proteções civis, como liberdades fundamentais e segurança sobre bens e pessoas, além dos direitos sociais. O Estado-nação também era capaz de gerar uma propriedade social que permitia aos não proprietários terem suporte diante de certas condições de risco.

Entretanto, as transformações ocorridas nas últimas três décadas, como a reestruturação produtiva e a acumulação flexível, introduziram um novo espaço de constituição de suportes para o indivíduo. Esse espaço não é mais exclusivamente gerenciado pelo Estado e suas instituições, mas também por entidades privadas e

organismos sociais, moldando formas específicas de subjetividade.

Um aspecto crucial dessas transformações é a mudança nas concepções sobre riscos e quem deve ser protegido deles na vida social. O Estado de Bem-Estar Social, ou Estado Social, que organizava a solidariedade e os direitos, deu lugar à individualização do risco. Com o declínio da capacidade do Estado em fornecer emprego, moradia e saúde para todos, surgiram mecanismos nos quais o indivíduo passa a ser responsável por esses aspectos perante o mercado e a sociedade.

A privatização na gestão do risco não apenas esvaziou as funções do Estado na prestação de bens coletivos, mas também conferiu maior autonomia ao indivíduo em uma sociedade estruturada não mais no trabalho, mas no consumo. Zygmunt Bauman (2008) destaca a transição para uma sociedade de consumidores, onde a liberdade de escolha é valorizada. Essa autonomia possibilita ao indivíduo tomar decisões em uma sociedade cada vez mais mediada por relações de mercado e consumo.

A passagem de um risco social para um risco individualizado implica em uma mudança na concepção de aleatoriedade, uma vez que o risco torna-se calculável e identificável. No entanto, essa individualização do risco também acarreta na possibilidade de imputar riscos a grupos sociais específicos, desvinculando-os do corpo social e atribuindo causas aos comportamentos desses grupos. Esse novo paradigma cria uma problemática individualizada em torno de um risco social, obscurecendo as condições estruturais que produzem situações de vulnerabilidade e precariedade.

Diante desse contexto de mudanças, é essencial compreender as condições que possibilitam a transformação de um risco social para um risco individualizado. A sociedade contemporânea, marcada por transformações econômicas, sociais e culturais, demanda uma compreensão mais profunda das relações entre consumo, mercado, direitos individuais e a configuração de identidades sociais. A transição para uma sociedade de consumidores redefine não apenas a dinâmica do trabalho, mas também a autonomia do indivíduo na resolução dos desafios da existência.

Em suma, as análises de Castel (1999) e as reflexões sobre a mudança nas concepções de risco e proteção social destacam a complexidade das transformações sociais contemporâneas. A individualização do risco, a autonomia do consumidor e as novas formas de subjetividade delineiam uma sociedade que demanda uma abordagem mais flexível e adaptativa aos desafios da proteção social. Nesse contexto,

compreender as condições que moldam a transição de um modelo social para outro é crucial para o desenvolvimento de estratégias eficazes de inclusão e suporte aos indivíduos em face das incertezas e precariedades da vida contemporânea.

O discurso predominante que justificou as transformações do Estado Social, alegando que os efeitos dessas mudanças eram inerentemente benéficos, sustentava a ideia de que as soluções mais eficazes para os problemas sociais residiam nas leis do mercado. Por exemplo, a promoção da livre concorrência era associada à melhoria da qualidade dos produtos e à redução de preços, presumivelmente aumentando o consumo da população e, por conseguinte, a qualidade de vida. Além disso, argumentava-se que a voracidade empreendedora levaria a maior criatividade, inovação e benefícios para o consumidor. Sob esse princípio, a cidadania passava a ser cada vez mais vinculada ao consumo e menos relacionada aos direitos sociais conquistados ao longo da história (Benevides, 2008).

Anteriormente, quando o risco tinha uma natureza social que não podia ser atribuída a um indivíduo específico, as intervenções relacionadas a esses riscos também eram de natureza global. As políticas sociais, universalizantes e homogeneizadoras, eram destinadas à população em sua totalidade e não a grupos específicos. Em uma sociedade de trabalhadores, a reprodução estava garantida pelo salário, e as prestações visavam incentivar a poupança, contribuindo para a formação de uma propriedade capaz de reproduzir não apenas a vida do trabalhador individualmente, mas também um modo de vida orientado não apenas pelo presente, mas também pelo futuro. A necessidade de garantir a saúde do corpo social e sua regulação para manter a coesão social implicava a implementação de regulamentações gerais que simultaneamente permitiam o controle social, a segurança e a estabilidade para todos os indivíduos.

A partir do discurso sobre a crise do Estado Social, surgem novas formas de regulação social, econômica e cultural baseadas em um conjunto de regras e práticas governamentais que visam guiar os indivíduos por meio do exercício da liberdade, tendo o mercado e suas leis naturais como regime de verdade. Isso ocorre em detrimento das ideias de bem comum, mundo comum e universalidade dos direitos como referências conceituais dessas práticas. Em uma análise genealógica na década de 1970, Michel Foucault explorou as questões da governamentalidade desde suas raízes liberais, que se tornaram um conceito central em suas últimas análises dos neoliberalismos contemporâneos.

As políticas públicas voltadas à acolhimento, inclusão e integração de imigrantes africanos em São Paulo frequentemente enfrentam desafios consideráveis, limitando sua eficácia. Essa problemática pode ser compreendida a partir da análise de diversos fatores. Almeida (2019), ressalta a presença de uma discriminação racial enraizada nas estruturas sociais, econômicas e políticas do Brasil. Esse fenômeno, que permeia várias esferas da sociedade, impacta diretamente a experiência dos imigrantes africanos. A discriminação racial estrutural cria barreiras significativas, prejudicando a plena participação desses imigrantes nas políticas públicas de acolhimento e integração. O não reconhecimento e enfrentamento dessa dimensão estrutural do racismo pode minar a eficácia das iniciativas governamentais.

Já a autora Meirelles (2000), oferece uma perspectiva sobre a aplicação prática das políticas públicas. Ele destaca a importância da eficiência administrativa e do cumprimento dos princípios da administração pública para garantir a eficácia das políticas. No entanto, quando se trata das políticas voltadas aos imigrantes africanos em São Paulo, a falta de eficiência na execução e implementação dessas iniciativas pode surgir como um desafio crítico. Questões burocráticas, lentidão nos processos e falta de recursos podem comprometer a efetividade das políticas públicas, prejudicando a integração eficaz dos imigrantes.

Jardim (2015), contribui para a compreensão das barreiras específicas enfrentadas pelos imigrantes africanos no contexto brasileiro. Jardim destaca questões como a xenofobia, a falta de reconhecimento de suas qualificações e as dificuldades econômicas como fatores que influenciam negativamente a experiência desses imigrantes. Esses elementos, muitas vezes não totalmente abordados nas políticas públicas, representam obstáculos substanciais à integração bem-sucedida dos imigrantes africanos em São Paulo.

A discriminação racial estrutural identificada por Almeida pode refletir-se nas políticas públicas, resultando em lacunas significativas na abordagem do racismo sistêmico. A falta de uma perspectiva abrangente que leve em consideração as raízes históricas do racismo pode resultar em políticas superficiais, incapazes de desmantelar as estruturas que perpetuam a desigualdade racial.

Meirelles (2000) destaca a importância da eficiência administrativa, um componente crítico para o sucesso das políticas públicas. No entanto, a burocracia excessiva, a lentidão nos processos e a falta de recursos podem comprometer a capacidade do governo de implementar e executar medidas de apoio aos imigrantes

africanos. A ineficácia administrativa pode minar os esforços para criar um ambiente acolhedor e inclusivo.

A pesquisa de Jardim destaca desafios específicos enfrentados pelos imigrantes africanos, como a xenofobia e a falta de reconhecimento de suas qualificações. Essas barreiras, muitas vezes relacionadas à discriminação racial estrutural, exigem abordagens específicas nas políticas públicas. Ignorar esses desafios específicos pode levar à implementação de medidas genéricas que não abordam adequadamente as necessidades particulares dessa comunidade.

A violência simbólica e física enfrentada pelos imigrantes africanos encontra parte de sua explicação na ambiguidade da política migratória brasileira. O estrangeiro no Brasil ainda é abordado como um "caso da polícia", ou seja, visto como uma ameaça que precisa ser controlada. A história cruel do tratamento aos africanos escravizados faz com que seus descendentes e os imigrantes africanos sejam alvos de discriminação e racismo.

No cenário internacional, o Brasil destaca-se como signatário de leis internacionais de direitos humanos, incluindo a "Convenção da ONU de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados", o "Protocolo de 1967" e a "Declaração de Cartagena de 1984". Essas normativas estabelecem os procedimentos para o tratamento de solicitantes de refúgio e refugiados pelos Estados signatários. No âmbito migratório, a "Declaração de Durban de 2001" contra a "Eliminação do Racismo, Xenofobia e Intolerância Correlata" também é relevante. Além disso, leis como a Lei 9.474 (Estatuto dos Refugiados) e o Estatuto da Igualdade Racial foram internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

O Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal 6.815) é a normativa que regula a política migratória brasileira, elaborada durante a ditadura militar e que provoca insatisfação na sociedade civil. A lei foi alterada pela Lei nº 6964/81 e regulamentada pelo Decreto nº 86715, de dezembro de 1981. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados uma nova proposta de lei visando facilitar a vida dos imigrantes no Brasil. A Polícia Federal, subordinada ao Ministério da Justiça, é responsável pela execução e controle da política migratória no Brasil. No entanto, como evidenciado em estudos de caso, há uma grande disparidade entre as leis e acordos estabelecidos e a prática adotada, seja em relação a imigrantes ou refugiados africanos. No caso específico dos nigerianos no porto de Paranaguá, o delegado da Polícia Federal violou o artigo 7º do Estatuto dos Refugiados, que estabelece:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível (ESTATUTO DOS REFUGIADOS, Lei 9474 de 1997).

Dessa forma, o delegado deixou de informar aos nigerianos sobre a possibilidade de solicitar refúgio e entrar legalmente no território nacional. Se considerarmos que o delegado bloqueou a entrada e a permanência legal no Brasil, surge a indagação sobre o destino dos africanos. Seriam deportados para o país de origem ou ficariam sob a supervisão da tripulação do navio que os maltratou? Vale ressaltar que em 2005, a tripulação do navio chinês Tu-King encontrou africanos clandestinos e os jogou no mar da costa brasileira, sendo salvos por uma embarcação de pescadores (Nórcio, 2006).

No caso de Paranaguá, a Polícia Federal violou o artigo 33 da Convenção da ONU de 1951, infringindo o Princípio do Non-Refoulement, que proíbe enviar uma pessoa ao seu país de origem se houver risco de tortura ou outros tipos de abuso. Essa ação reproduziu práticas adotadas em outros países. No que se refere à política para refugiados, a trajetória revela uma postura extremamente contraditória. Alguns pesquisadores destacam a "melhor lei de refúgio" do Brasil, baseada no princípio da Declaração de Cartagena de 1984, que considera as graves violações de direitos humanos como critério para concessão do refúgio. Entretanto, o rótulo de "melhor lei" torna-se perigoso e contraditório ao considerarmos sua aplicação prática.

O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), uma comissão interministerial sob o Ministério da Justiça, lidera a política para refugiados no Brasil. Com representantes de diversos ministérios e participação da sociedade civil, o CONARE decide por maioria simples. Aceita ou rejeita solicitações de refúgio, concedendo documentação aos reconhecidos como refugiados para residir legalmente no país, trabalhar e acessar serviços públicos. Apesar de mais de quatro mil refugiados de 70 nacionalidades serem reconhecidos pelo governo brasileiro, principalmente africanos (78%), dados mostram que, de 1998 a fevereiro de 2005, o CONARE indeferiu 834 solicitações de refugiados africanos, correspondendo a 49% em comparação às 863 deferidas (51%). Além disso, 74 refugiados estatutários perderam seu status devido a envolvimento em atividades ilícitas.

O governo justifica os indeferimentos rotulando os solicitantes africanos como

migrantes "econômicos", alegando que não se enquadram no critério de fundado temor de perseguição da Convenção de 1951. Entretanto, muitos africanos com solicitações indeferidas afirmam desconhecimento da legislação brasileira, dos critérios de concessão do refúgio e da centralidade do "fundado temor de perseguição". A distinção entre refugiados políticos e migrantes econômicos é criticada por sua artificialidade, considerando que ambos enfrentam os mesmos desafios ao buscar refúgio. Após o indeferimento, os solicitantes africanos são deixados à margem, tornando-se imigrantes ilegais no Brasil.

A recusa do CONARE contribui para o surgimento de uma categoria crescente de africanos com solicitações indeferidas em grandes cidades brasileiras, sem acompanhamento institucional. Legalmente, eles deixam de existir. A condição de vulnerabilidade os expõe à exploração por parte de traficantes de pessoas, como definido pelo Protocolo de Palermo. Para evitar arbitrariedades na concessão do status de refugiado, é fundamental que as reuniões sejam monitoradas pela sociedade civil, garantindo transparência em todo o processo. Em 2005, entidades do movimento negro solicitaram um assento no CONARE, para representar as especificidades dos solicitantes africanos, mas essa reivindicação não foi atendida. Além das questões levantadas, há outras dificuldades e impasses relacionados à Anistia para Estrangeiros no Brasil.

Nesse cenário, destaca-se o caso dos estrangeiros em situação de clandestinidade. Em 2009, foi promulgada a Lei 11.961, que permitia aos estrangeiros que chegaram ao Brasil antes de 1º de fevereiro de 2009 solicitar anistia. Aqueles considerados ilegais poderiam iniciar o processo de legalização (1ª fase) até 31 de dezembro de 2009. A argumentação apresentada sugere que esse processo foi decepcionante para a maioria dos imigrantes, especialmente os africanos, devido à sua baixa abrangência, atribuída à ineficácia da política migratória. O IBGE fornece dados sobre a imigração africana referentes aos legalizados, enquanto estimar o número de africanos clandestinos é desafiador, pois não há informações disponíveis. Fontes secundárias, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), indicam que o Brasil abrigava cerca de 600 mil imigrantes em situação ilegal, dos quais 40 mil foram anistiados em 2009, representando aproximadamente 7% do total, conforme dados do Governo Federal. Entre a população africana, segundo a Polícia Federal, 2.972 obtiveram anistia na 1ª fase (Uriarte Bálsamo, 2009).

CAPÍTULO IV

Novas perspectivas: a evolução das políticas públicas de direitos humanos

No início da gestão de Getúlio, em 1931, o Brasil aprovou a primeira legislação de cotas nas Américas: a Lei da Nacionalização do Trabalho, ainda presente na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (art. 354), que estipula que dois terços dos trabalhadores nas empresas devem ser nacionais. Com a criação da Justiça do Trabalho no mesmo período, o Direito do Trabalho introduziu uma forma de ação afirmativa, até hoje válida, considerando o empregado como hipossuficiente, favorecendo-o judicialmente na defesa de seus direitos. Em 1968, o Congresso estabeleceu cotas nas universidades pela Lei do Boi, reservando anualmente, preferencialmente, 50% das vagas em estabelecimentos de ensino agrícola e escolas superiores de Agricultura e Veterinária mantidos pela União para candidatos agricultores ou filhos destes, residentes na zona rural com suas famílias, e 30% para agricultores ou filhos destes, residentes em cidades ou vilas sem estabelecimentos de ensino médio.

Desde 1970, o Brasil é signatário de acordos científico-tecnológicos com países africanos, permitindo a seleção de jovens em seus países de origem para ingresso nas melhores universidades brasileiras sem necessidade de vestibular. Na vigência da Constituição de 1988, o país adotou cotas para portadores de deficiência no setor público e privado, cotas para mulheres em candidaturas partidárias, e instituiu uma forma de ação afirmativa em favor do consumidor, presumindo desigualdade material entre fornecedores e consumidores. Nesse caso, ocorre a inversão do ônus da prova em favor do consumidor, tornando o fornecedor responsável por provar que ofereceu um produto consumível em determinadas situações. Vale ressaltar que, antes de o Movimento Negro reivindicar políticas de igualdade para a população negra, esse princípio já era aplicado para beneficiar outros grupos sem causar desconforto significativo ou críticas por parte da sociedade brasileira.

O início do século XX testemunhou um vigoroso debate público e político no Brasil sobre a oportunidade, necessidade e natureza de políticas públicas de promoção da igualdade racial. Medidas administrativas tangíveis, embora sem uma orientação governamental clara, começaram a surgir, fortalecendo a demanda por ações afirmativas em prol da igualdade, há muito tempo defendidas pelo Movimento

Negro. Em 1995, as principais entidades e líderes do Movimento Negro passaram a reivindicar abertamente políticas de promoção da igualdade racial. Em 20 de novembro daquele ano, a “Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” reuniu cerca de 30 mil pessoas em Brasília. Durante o evento, os coordenadores se encontraram com o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, entregando-lhe um documento elaborado pelas principais organizações e lideranças negras do país, onde se destacava: “Não basta, repetimos, a mera abstenção da prática discriminatória: impõem-se medidas eficazes de promoção da igualdade de oportunidade e respeito à diferença. (...) adoção de políticas de promoção da igualdade”. O consenso em torno das políticas de promoção da igualdade, termo cunhado nesse documento, representou uma mudança significativa, considerando a influência de pensamentos de esquerda no Movimento Negro, que via com desconfiança as políticas de inclusão racial. A “Marcha” não só representou um momento promissor de ação unificada, mas também marcou a aceitação das políticas de promoção da igualdade racial como consenso na liderança negra.

Naquela época, o termo políticas de promoção da igualdade racial não possuía um conteúdo específico, como reserva de vagas, cotas, metas ou reparação. Ele expressava a compreensão pactuada pela liderança de que a mera repressão à discriminação era insuficiente para garantir a igualdade. Assim, a formulação indicava que o Estado deveria desempenhar um papel de promotor e incentivador da igualdade por meio de medidas positivas e propositivas (Malkki, 1995).

Desde a edição da primeira Constituição Brasileira, em 25 de março de 1824, todas as constituições consignaram o princípio da isonomia ou da não-discriminação. É a história, portanto, que atesta a insuficiência de uma atitude estatal negativa, abstencionista, no sentido de não discriminar, como de resto demonstra a inutilidade das declarações solenes de repúdio ao racismo. Dito em outros termos: em uma sociedade como a brasileira, desfigurada por séculos de discriminação generalizada, não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar a discriminação em suas leis. Incumbe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos beneficiarem-se da igualdade de oportunidades e eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta (Barreto, 2001).

A isso se dá o nome de ação afirmativa ou ação positiva, compreendida como comportamento ativo do Estado, em contraposição à atitude negativa, passiva,

limitada à mera intenção de não discriminar. A nota característica da promoção da igualdade, portanto, distingue-se por um comportamento ativo do Estado, em termos de tornar a igualdade formal em igualdade de oportunidade e de tratamento, o que é, insistimos, qualitativamente diferente da cômoda postura de não discriminar.

Em seu pronunciamento durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva expressava o compromisso com a promoção da diversidade étnica/racial, destacando a abordagem inovadora e especial que seu governo dedicaria à questão da discriminação, especialmente no âmbito racial:

“O Brasil é grande. Apesar de todas as crueldades e discriminações, especialmente contra as comunidades indígenas e negras, e de todas as desigualdades e dores que não devemos esquecer jamais, o povo brasileiro realizou uma obra de resistência e construção nacional admirável. Construiu, ao longo do século, uma nação plural, diversificada, contraditória até, mas que se entende de uma ponta a outra do Território. Dos encantados da Amazônia aos orixás da Bahia; do frevo pernambucano às escolas de samba do Rio de Janeiro; dos tambores do Maranhão ao barroco mineiro; da arquitetura de Brasília à música sertaneja. Estendendo o arco de sua multiplicidade nas culturas de São Paulo, do Paraná, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e da Região Centro-Oeste.” (PRESIDENTE LULA, 2003)

Três meses mais tarde, em 21 de março, ao empossar a Ministra Titular da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Profa. Matilde Ribeiro, o Presidente Lula deixava claros os princípios orientadores adotados pelo governo federal para abordar a questão racial. Decidido e contundente, o Presidente inaugurava uma nova etapa no tratamento conferido pelo Estado brasileiro às injustiças decorrentes da discriminação e das disparidades raciais:

“Pelo menos metade da população brasileira vem sendo prejudicada por essa situação: a metade negra do nosso povo. Ela não é somente negra – é em sua grande maioria pobre. Mais de 64 por cento dos pobres e pelo menos 70 por cento dos indigentes são negros, como também a maior parte dos desempregados e subempregados do país também são negros. (...) Essa situação injusta e cruel é produto da nossa História – da escravidão que durou quatro séculos no Brasil, deixando marcas profundas em nosso convívio social –, mas é também resultado da ausência de políticas públicas voltadas para superá-la. O Estado brasileiro não deve ser neutro em relação às questões raciais. Cabe a ele assegurar a todos os brasileiros e brasileiras igualdade de oportunidades na busca de melhores condições de vida. (...) Ao nascer, a nova Secretaria dá a devida importância à promoção da igualdade racial no nosso país e abre espaço para a efetiva integração de projetos e ações em todo o conjunto do Governo.” (PRESIDENTE LULA, 2003)

Ao reconhecer que a carência afeta predominantemente a porção negra da

população, como consequência, entre outros fatores, do racismo estrutural da sociedade brasileira e da negligência do poder público, o Presidente indicava a necessidade de que o Estado não poderia continuar lidando com os desfavorecidos sem considerar que existem disparidades de tratamento e de oportunidades entre estes, em desfavor dos negros/as. Estavam estabelecidas as bases para que as políticas públicas passassem a levar em conta um fato evidente, há décadas denunciado pelo Movimento Negro e atualmente comprovado por todas as estatísticas, mas nem sempre lembrado pelos governantes: os negros e negras são os mais pobres dentre os pobres, de modo que uma política universalista, que ignore tais diferenças de base entre os grupos raciais, serviria apenas para perpetuar e reforçar as atuais desigualdades.

A despeito de o sistema jurídico conceder um conjunto de leis que abordem a igualdade nos direitos individuais e políticos (como exemplo, a liberdade religiosa), dos direitos sociais, direito educacional, direitos culturais, entre outros, as estatísticas indicam que tais direitos estão longe de serem eficazes, pelo que cabe ao governo federal – observados os limites institucionais do Poder Executivo – envidar esforços no sentido de assegurar eficácia àqueles direitos. Por outro lado, impõe-se a criação de instrumentos que redefinam o papel do Estado na prestação dos serviços públicos, e ampliem sua intervenção nos domínios das relações intersubjetivas e privadas, buscando traduzir a igualdade formal em igualdade de oportunidades e tratamento.

Criada inicialmente por meio da Medida Provisória n. 111, de 21 de março de 2003, posteriormente convertida em lei, a Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003, instituiu a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, diferentemente das experiências registradas nos governos anteriores, localizadas, dispersas, provisórias, além de disciplinadas por meros decretos, a Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003, instituiu não uma política de governo – o que, aliás, não existia até então – mas uma política de Estado, perene, que vincula e orienta o atual governo e os que nos sucederão, na medida em que inscreve a promoção da igualdade racial como uma das prioridades da agenda política do Estado brasileiro.

O caso da LDB alterada pela Lei nº 10.639 configura verdadeiro emblema da distinção e das vantagens postas por políticas públicas quando estas são sustentadas por aparatos normativos. Desde o dia 5 de outubro de 1988, data de sua promulgação, a Constituição Federal previa que o ensino de história deve levar em consideração “a contribuição das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”⁴ e o

respeito devido pela educação aos valores culturais.⁵ Quinze anos se passaram até que o Congresso Nacional aprovasse, em janeiro de 2003, uma lei – a famosa Lei nº 10.639 – cuja principal função normativa consistiria em regulamentar e assegurar eficácia aos aludidos preceitos constitucionais.

Neste interregno, importantes pilares jurídicos da política educacional, nomeadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Plano Nacional de Educação (2001), foram discutidos e aprovados pelo Congresso Nacional sem se comprometerem com medidas voltadas para o enfrentamento da diversidade etnicorracial. É preciso abrir um parêntese para consignar que no caso do município de São Paulo, em 1996 foi aprovada a Lei Municipal nº 11.973, de 4 de janeiro, que “dispõe sobre a introdução nos currículos das escolas municipais de 1º e 2º graus de ‘estudos contra a discriminação’”. Retomando a LDB, vale assinalar que a alteração imposta pela Lei nº 10.639 situa-se no capítulo da educação básica, pelo que abarca a educação infantil, além do ensino fundamental e do médio – expressamente referidos, seja do setor público ou privado. Foi assim que um ano e meio após sua edição, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004, aprovava por unanimidade o parecer elaborado pela Conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva (Parecer CNE/CP 003/2004), disciplinando detalhadamente as obrigações legalmente impostas ao governo federal, aos Estados e aos municípios. Desnecessário é lembrar que a lei informa e define o condicionamento da gestão administrativa, dos serviços públicos, dos serviços sociais etc.

A Constituição da República prescreve que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos. Hely Lopes Meirelles (2000) sustenta que a Carta de 1988 conferiu expressamente ao município o estatuto de ente estatal de terceiro grau, integrante do sistema federativo, com ampla autonomia política, administrativa e financeira. Trata-se de entendimento compartilhado por Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2010, p. 280):

“O Estado Federal é uma forma de Estado composto, onde se encontra a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política. Isso significa que é um tipo de Estado descentralizado politicamente, cuja competência dos entes jurídicos parciais decorre de previsão constitucional”.

Da mesma forma, a combinação de regras das Disposições Permanentes com as Disposições Transitórias da Lei Fundamental informa que a Lei Orgânica do Município, tal qual a Constituição do Estado, deve reverência obrigatória aos princípios fundamentais e demais preceitos da Constituição Federal, aos quais cumpre observar e obedecer, a par da obediência à Constituição do Estado. Segundo magistério de Gabriel Ivo (1997, p. 141):

“para respeitar ou seguir um princípio constitucional, não é necessário que o legislador estadual o repita no texto da Constituição do Estado-membro. A simples reprodução torna-se, ao apenas reiterá-lo, sem efeito (...) em nada contribui para a eficácia nem tem o poder de cumprir a ordem constitucional de respeito e conformidade. Observar ou obedecer a um princípio constitucional significa evitar a criação de normas que sejam incompatíveis com ele ou, de maneira positiva, promulgar normas que garantam sua efetividade.”

Ainda de acordo com o autor:

“inovar o Direito a partir dos princípios consagrados na Constituição Federal, conferindo-lhe eficácia, abre um vasto campo de possibilidades para o exercício da autonomia, e não sua restrição. Isso reflete a condição e a essência intrínseca do Estado Federal. Existe a estrutura normativa fundamental na Carta Federal e, a partir dela, as comunidades se desenvolvem.” (Ivo, 1997, p. 141).

Seguindo esta mesma linha, assevera Régis Fernandes de Oliveira (1989, p. 150):

“Vê-se, pois, que, respeitados os princípios mencionados anteriormente, os Estados-membros são absolutamente livres não só para criar os princípios da Federação, uma vez que a autonomia lhes é assegurada, mas também para instituir regras sobre todo e qualquer assunto que entendam pertinente e cabível. Não há limites”.

Temos assim que no sistema jurídico brasileiro, Estados e municípios, tanto quanto a União possuem plena competência para deliberar sobre políticas públicas de promoção da igualdade racial, desde que observada, por evidente, a supremacia da Constituição Federal.

Já em 2023, o Ministério da Igualdade Racial (MIR) do Brasil foi estabelecido no mês de janeiro, representando um marco significativo na evolução das políticas de promoção da igualdade racial no país. Sua criação seguiu duas décadas de iniciativas importantes, iniciadas em 2003 com a instauração da Secretaria de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

O contexto histórico do Brasil é marcado pela diversidade étnica e cultural, especialmente em relação à população afrodescendente, que desempenhou um papel fundamental na formação da sociedade brasileira. No entanto, essa diversidade não foi acompanhada de igualdade de oportunidades, resultando em desigualdades socioeconômicas persistentes. A conscientização sobre a necessidade de promover a igualdade racial ganhou força no início do século XXI.

A criação da SEPPIR em 2003 foi um passo crucial na estruturação das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. Essa secretaria tinha como objetivo formular e implementar políticas públicas para combater a discriminação racial e promover a igualdade de oportunidades. Paralelamente, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi criado para ampliar a participação da sociedade civil na elaboração e fiscalização dessas políticas (Benevides, 2008).

Ao longo dos anos, essas instituições desempenharam um papel essencial na formulação de estratégias para combater o racismo estrutural e promover a inclusão social e econômica da população afrodescendente. A criação do Ministério da Igualdade Racial em 2023 marca um avanço significativo na consolidação dessas iniciativas, sinalizando um compromisso ainda maior do governo com a promoção da igualdade racial.

O Ministério da Igualdade Racial, como instituição governamental, concentra-se especificamente na coordenação e implementação de políticas voltadas para a promoção da igualdade racial. Sua criação representa o reconhecimento da necessidade de uma abordagem mais abrangente e focada, consolidando as iniciativas que foram desenvolvidas ao longo dos anos pela SEPPIR e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

O papel do MIR envolve a articulação entre diferentes esferas do governo, a sociedade civil e organismos internacionais, com o objetivo de criar estratégias eficazes para enfrentar o racismo e suas ramificações. Além disso, o ministério tem a responsabilidade de monitorar e avaliar o impacto das políticas implementadas, garantindo que elas atendam às necessidades específicas da população afrodescendente.

No que diz respeito às políticas públicas de acolhimento, inclusão e integração dos imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo, o MIR desempenha

um papel crucial na formulação de estratégias específicas. Isso envolve a criação de programas de acolhimento que levem em consideração as particularidades culturais e sociais desses grupos, garantindo que eles tenham acesso a serviços básicos, educação, saúde e oportunidades de emprego.

Apesar dos avanços na criação do MIR e na implementação de políticas específicas para a promoção da igualdade racial, ainda existem desafios significativos a serem enfrentados. O combate ao racismo estrutural requer uma abordagem multidimensional, envolvendo mudanças não apenas nas políticas públicas, mas também na conscientização social, na educação e na promoção da diversidade.

A cidade de São Paulo, dada a sua magnitude e diversidade, enfrenta desafios únicos na integração dos imigrantes e refugiados africanos. É necessário um esforço coordenado entre o MIR, órgãos municipais, organizações não governamentais e a própria comunidade para superar barreiras linguísticas, culturais e econômicas.

Além disso, é crucial que as políticas públicas não se limitem apenas à fase inicial de acolhimento, mas abranjam todo o processo de integração, garantindo oportunidades contínuas de desenvolvimento e participação ativa na sociedade.

A criação do Ministério da Igualdade Racial em 2023 representa um avanço importante nas políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. O MIR, ao consolidar as iniciativas anteriores, demonstra o comprometimento do governo em enfrentar o racismo estrutural e promover a inclusão social e econômica da população afrodescendente.

No contexto da cidade de São Paulo, a presença significativa de imigrantes e refugiados africanos destaca a necessidade de políticas públicas específicas que abordem suas demandas e desafios particulares. O MIR, juntamente com outros órgãos governamentais e a sociedade civil, desempenha um papel vital na criação e implementação dessas políticas, visando não apenas o acolhimento inicial, mas a integração duradoura e bem-sucedida desses grupos na sociedade brasileira.

À medida que o MIR continua a desenvolver e aprimorar suas estratégias, é essencial que haja uma abordagem holística que leve em consideração as diversas dimensões da promoção da igualdade racial. Somente por meio de um esforço conjunto e contínuo será possível construir uma sociedade verdadeiramente inclusiva, onde a igualdade de oportunidades seja uma realidade para todos, independentemente de sua origem étnica

Programas da Secretaria Municipal do Trabalho da cidade de São Paulo

Programa São Paulo Inclui: O objetivo primordial do programa São Paulo Inclui é promover a integração de trabalhadores no mercado, conduzindo suas atividades nos Centros de Apoio ao Trabalho (CATs) nas quatro regiões da cidade de São Paulo: Norte, Sul, Leste e Oeste. As alterações implementadas no programa limitam-se aos serviços oferecidos e aos locais de atendimento aos beneficiários. As principais atividades nos CATs envolvem a mediação de mão de obra e a orientação para o seguro-desemprego. Em colaboração com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), também são realizadas ações para estimular o empreendedorismo e as microfinanças. As inscrições no programa são conduzidas nos CATs por meio de entrevistas que buscam identificar o perfil do trabalhador, cruzando informações com as vagas disponíveis para providenciar o encaminhamento às empresas.

O público prioritário do programa São Paulo Inclui compreende predominantemente trabalhadores desempregados em busca de oportunidades de emprego ou aqueles com direito à habilitação ao seguro-desemprego. Esse público é majoritariamente composto por jovens entre 16 e 24 anos, com ensino médio completo. A abordagem inclusiva do programa é destacada pela ênfase em trabalhadores desempregados, especialmente jovens de 16 a 24 anos, e na busca por oportunidades de emprego.

Entretanto, é essencial considerar os benefícios oferecidos pelo Programa Operação Trabalho, concentrado na criação de ocupação e renda para desempregados, especialmente aqueles entre 21 e 39 anos. O projeto Curingão, inserido nesse programa, se destaca ao atender albergados e moradores de rua em processo de inserção social. Ao fornecer bolsa, auxílio-transporte, auxílio-alimentação e atividades de capacitação, o programa visa não só proporcionar oportunidades de emprego, mas também apoiar a reintegração desses indivíduos na sociedade.

Operação Trabalho: O programa Operação Trabalho visa a geração de ocupação e renda por meio de projetos que oferecem emprego em frentes de trabalho para desempregados que não recebem seguro ou remuneração mínima, com idades entre 21 e 39 anos. O projeto Curingão, integrado ao programa Operação Trabalho, focaliza no atendimento de albergados e moradores de rua em processo de inserção social. O projeto é realizado em parceria com a Secretaria Municipal de

Desenvolvimento Social (SMDS) e a Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP). Os critérios de seleção e a utilização do Banco de Dados do Cidadão (BDC) são estabelecidos pela lei que criou o programa, utilizando o cadastro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) para selecionar a população de albergue atendida no projeto Curingão. O programa concede aos beneficiários uma bolsa, auxílio-transporte, auxílio-alimentação e atividades de capacitação teórica e prática durante nove meses. Os beneficiários podem ser dispensados sumariamente se não cumprirem a frequência estabelecida nas atividades.

São Paulo Confia: Entre os programas da SMT, o São Paulo Confia se destaca por não ser um programa convencional, mas sim uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), na qual a Prefeitura é a maior financiadora e detém o direito de administrá-la. O São Paulo Confia tem como objetivo atender empreendedores de baixa renda, gerando emprego e promovendo a inclusão social, oferecendo crédito àqueles que enfrentam dificuldades junto ao sistema bancário tradicional, devido a razões como restrições cadastrais (nome no SPC ou Serasa) e falta de comprovante de renda e/ou garantias de pagamento.

O atendimento à população ocorre em seis unidades nas regiões Sul, Leste e Norte, incentivando os interessados a formar "Grupos Solidários", nos quais os membros servem como avalistas uns dos outros. Para a concessão de empréstimos, é realizado um estudo socioeconômico e de viabilidade do empreendimento. Além do atendimento aos "Grupos Solidários", o São Paulo Confia passou a oferecer atendimento individual para aqueles que não desejam participar de grupos. Inicialmente disponível em apenas duas unidades dos Centros de Apoio ao Trabalho, em Santana e na Lapa, em parceria com o SEBRAE, foram realizadas ações de fomento ao empreendedorismo e microfinanças nos CATs. Essas atividades consistiam na identificação de pessoas com perfil empreendedor, encaminhando-as às unidades do São Paulo Confia.

O São Paulo Confia estabeleceu diversas parcerias, incluindo Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro (IETS) e Plano de Finanças (Plant Fines). O público-alvo do São Paulo Confia são trabalhadores fora do ciclo formal de emprego, com renda familiar entre R\$ 400,00 e R\$ 500,00. A maioria é composta por mulheres e pessoas com deficiências. Sua estratégia de formação de "Grupos Solidários" e ênfase na inclusão de trabalhadores fora do ciclo formal de

emprego, com foco em mulheres e pessoas com deficiências, contribuem para a promoção da inclusão social e econômica.

Ademais, a ênfase dada ao empreendedorismo reflete uma perspectiva de investimento no desenvolvimento local e no apoio a iniciativas com potencial para absorver mão de obra. Apesar de estar em estágio inicial, a intenção de trabalhar com potencialidades locais e identificar oportunidades de empreendedorismo em setores específicos, como o hoteleiro-turístico de eventos, gastronômico, confecções e tecnologia de informação, indica uma abordagem prospectiva e integrada.

Empreendedorismo: O programa voltado ao empreendedorismo tinha como meta impulsionar iniciativas ligadas aos ramos de mercado ou nichos de produção com potencial para absorver mão de obra, seja de forma efetiva ou latente. Embora as ações desse programa fossem incipientes, a perspectiva era atuar com as potencialidades locais, investindo no desenvolvimento local e fomentando iniciativas. A área de empreendedorismo não contava com atividades, mas estava em fase de elaboração de estudos prospectivos das cadeias produtivas em grandes ramos de produção: hoteleiro-turístico de eventos, gastronômico, confecções e tecnologia de informação, para identificar possibilidades de empreendedorismo nessas áreas.

Os benefícios desses programas não se limitam apenas à oferta de oportunidades de trabalho, mas também à promoção da autonomia econômica e à criação de condições para o desenvolvimento de empreendimentos locais. A diversidade de abordagens, desde a inserção no mercado formal até o suporte financeiro para empreendedores, contribui para atender às variadas necessidades dos imigrantes e refugiados africanos em São Paulo.

Contudo, ao analisar os desafios enfrentados por esses programas, é imperativo considerar a necessidade de uma adaptação mais específica às características culturais e demandas particulares dos imigrantes africanos. A diversidade étnica e cultural desse grupo demanda abordagens mais personalizadas, levando em conta as barreiras linguísticas, as diferenças nas qualificações profissionais e a sensibilidade às questões culturais.

Outro desafio relevante é a eficiência administrativa na implementação desses programas. A burocracia excessiva, a lentidão nos processos e a falta de recursos podem comprometer a capacidade da SMT de oferecer suporte adequado aos imigrantes africanos. A transparência e a agilidade na execução dos serviços são elementos críticos para assegurar que os benefícios dos programas alcancem

efetivamente a população-alvo.

Além disso, a abordagem da discriminação racial estrutural, conforme identificada por Almeida (2019), é fundamental para compreender os desafios enfrentados pelos imigrantes africanos. Essa dimensão do racismo sistêmico precisa ser integrada nas políticas e programas para garantir que as ações de acolhimento e inclusão sejam verdadeiramente eficazes e livres de preconceitos.

A colaboração entre a SMT e outras entidades, como o SEBRAE, SMDS e FUSP, é louvável, mas é necessário avaliar constantemente a efetividade dessas parcerias e garantir que estejam alinhadas com as necessidades específicas dos imigrantes africanos. A formação de redes de apoio e parcerias estratégicas é essencial para enfrentar os desafios complexos associados à inclusão e integração desses grupos na sociedade paulistana.

Os programas da Secretaria Municipal do Trabalho desempenham um papel crucial na promoção da inclusão e integração dos imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo. Os benefícios proporcionados, como oportunidades de emprego, suporte financeiro para empreendimentos e ações prospectivas no campo do empreendedorismo, representam avanços significativos. Contudo, é vital superar desafios, como a adequação cultural, a eficiência administrativa e a abordagem da discriminação racial estrutural, para garantir que esses programas sejam verdadeiramente eficazes e contribuam para a construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

CONCLUSÃO

A análise das políticas públicas voltadas para imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo revela um panorama complexo e desafiador, no qual a interconexão de fatores históricos, econômicos e sociais influencia as dinâmicas migratórias contemporâneas. A migração internacional no Brasil, ao longo das últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI, sofreu transformações significativas, apresentando novas características e desafios complexos, particularmente relacionados aos deslocamentos forçados e à presença expressiva de refugiados. Esse fenômeno destaca a necessidade de respostas coordenadas e eficazes em níveis regional e nacional, especialmente no contexto das migrações contemporâneas marcadas por uma ampla gama de nacionalidades e motivos.

Ao ratificar a Convenção de 1951 e aprovar a Lei Nacional de Refúgio em 1997, o Brasil demonstrou um compromisso sólido com a proteção dos direitos dos refugiados, instituindo o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) em 1998 para conduzir a política nacional referente a esse tema. O Programa de Reassentamento, iniciado em 1999 em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), reflete o esforço do Brasil em realocar refugiados de maneira planejada e coordenada, um aspecto particularmente relevante em cidades como São Paulo, que abriga uma significativa população de africanos.

A história da imigração no Brasil, desde os primeiros colonizadores portugueses até os fluxos migratórios massivos entre 1870 e 1930, moldou a composição étnica e cultural do país. A abolição da escravidão e a necessidade de mão de obra impulsionaram a vinda de imigrantes europeus. No entanto, as restrições migratórias na década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial interromperam significativamente os fluxos. A partir da década de 80, o Brasil inverteu seu papel, tornando-se um emissor significativo de emigrantes, principalmente para os Estados Unidos, Japão e Europa. Essa mudança nas dinâmicas migratórias destaca a complexidade do fenômeno, influenciado por fatores econômicos, políticos e sociais.

No contexto das políticas públicas específicas para imigrantes e refugiados africanos em São Paulo, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem inclusiva, considerando as particularidades culturais e enfrentando desafios como a barreira linguística. A análise das condições de saúde e das dificuldades enfrentadas pelos imigrantes e refugiados africanos na cidade revela a importância de uma abordagem holística nas políticas públicas, considerando não apenas as

necessidades imediatas, mas também os desafios estruturais, como a discriminação racial.

Ao conectar as reflexões de Silvio Almeida sobre o racismo estrutural no Brasil com as políticas de acolhimento, inclusão e integração, emerge a necessidade de enfrentar as raízes históricas do preconceito e da discriminação. Garantir que as políticas públicas sejam culturalmente sensíveis e promovam igualdade de oportunidades é crucial nesse processo.

As iniciativas da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo (SMS-SP), como o Grupo de Trabalho "Imigrantes e Refugiados," demonstram esforços para compreender e melhorar o atendimento a essas comunidades. Contudo, a lacuna entre a necessidade de uma articulação mais eficaz no território e a realidade dos estabelecimentos de saúde ressalta a complexidade e a urgência de uma resposta coordenada.

No âmbito do desenvolvimento urbano sustentável, a implementação de programas voltados para o ordenamento territorial, mobilidade urbana e acesso à habitação representa um avanço significativo. No entanto, é imperativo que tais medidas considerem as particularidades culturais e sociais dos imigrantes e refugiados africanos, garantindo uma adaptação efetiva e respeitosa. A inclusão social e o combate à desigualdade emergem como desafios urgentes, demandando políticas que não apenas promovam a igualdade de oportunidades, mas também reconheçam e valorizem a diversidade presente na cidade.

No âmbito da inclusão social, é vital considerar que a integração vai além do aspecto econômico. A cultura e o lazer desempenham um papel essencial na formação de vínculos e na promoção da compreensão mútua. A promoção de atividades culturais acessíveis a todos, aliada à criação de espaços de convivência, contribui não apenas para o entretenimento, mas também para o fortalecimento da identidade cultural dos imigrantes e refugiados africanos.

A saúde pública é outra esfera crítica, exigindo investimentos contínuos e estratégias específicas para garantir que essa população tenha acesso adequado aos serviços de saúde. A criação de políticas inclusivas, considerando as barreiras linguísticas e culturais, é vital para assegurar que todos os residentes tenham uma saúde digna.

Além disso, o estímulo ao empreendedorismo e a criação de oportunidades de emprego são indispensáveis para a plena integração econômica dos imigrantes e

refugiados africanos. Programas que ofereçam capacitação, suporte financeiro e parcerias público-privadas contribuem para o fortalecimento do tecido econômico local.

Em suma, as políticas públicas em São Paulo, direcionadas aos imigrantes e refugiados africanos, refletem um compromisso com a construção de uma cidade mais inclusiva, justa e acolhedora. Entretanto, é essencial que essas iniciativas evoluam constantemente, considerando as demandas em constante transformação dessa comunidade. O caminho para uma São Paulo verdadeiramente integrada e diversificada é desafiador, mas os esforços persistentes e a aprendizagem contínua apontam para um futuro mais promissor. O diálogo contínuo entre autoridades, organizações da sociedade civil e a própria comunidade é crucial para a construção de políticas públicas eficazes e sustentáveis que atendam às necessidades em evolução desses indivíduos que escolheram São Paulo como seu lar. Nesse processo, a coletividade e a compreensão mútua são as bases para o desenvolvimento de uma sociedade verdadeiramente inclusiva e acolhedora.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.
- BARRETO, Luiz P. T. Ferreira (2001). “Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo”. In Migrações internacionais – Contribuições para políticas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD). Brasil. Pp 631.
- BATISTA, Luís Eduardo; KALCKMANN, Suzana. Seminário Saúde da População Negra Estado de São Paulo: 2004. 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2008.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Cidadania e direitos humanos. 2013.
- BENTO, Maria Aparecida Silva. Psicologia social do racismo. Petrópolis: Vozes. 2002.
- BENTO, Maria Aparecida Silva. Sindicalismo e Racismo, São Paulo: Ceert, 1992.
- BENTO, Maria Aparecida Silva. Racismo à brasileira: a distância entre fatos e discursos, [mimeo]. (texto preparado para I Conferência Interamericana Sindical pela Igualdade Racial). Salvador, 1994.
- BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. Direito e Relações Raciais. Uma Introdução Crítica ao Racismo. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. 1989.
- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Teoria do estado: filosofia política e teoria da democracia. 2016.
- BBC News. "Braindraincosts Africabillions" (Fuga de cérebros custa bilhões à África). Edição de 17 de outubro de 2001. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1605242.stm>. Acesso em 15 janeiro 2024.
- BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Plano Nacional.
- BRASIL, LEI Nº. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Programa Brasil Quilombola-Diagnóstico de Ações Realizadas. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre o Estatuto dos Refugiados e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 15 de janeiro 2023.
- CARVALHO, José Murilo de. Eleições e partidos: o erro de sintaxe política. 2010.

CEERT. Políticas de promoção da igualdade racial: exercitando a definição de conteúdos e metodologias. Edição do CEERT – Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades, 2003/2004.

CARMICHAEL, S. e HAMILTON, C. Black power: the politics of liberation in America. N. York, Vintage, 1967, p. 4. Apud Guia de Enfretamento do Racismo Institucional. S. Paulo: Geledés- Instituto da Mulher negra, s/d. Disponível em <http://www.seppir.gov.br/publicacoes/publicacoes-recentes/guia-racismo-institucional>. Acesso em: 15 de janeiro 2023.

CLIFFORD, James. “Culturas Viajantes” In A.A. Arantes (org) O espaço da diferença. Campinas. Papirus. 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Obrigações de meios, do resultado e de garantia. Doutrina essenciais: responsabilidade civil, v. 5, 2010.

CONARE – Conselho Nacional para os Refugiados. Ministério da Justiça, Brasil. Políticas públicas de acolhimento, inclusão e integração aos imigrantes e refugiados africanos na cidade de São Paulo. 2011.

DERRIDA, Jacques. Da Hospitalidade, Ed.Escuta, São Paulo, 2003, pg.15.

FARIA, Anacleto de Oliveira. Do princípio da igualdade jurídica. São Paulo: RT/Edusp, 1973.

FELDMAN-BIANCO, Bela. Memórias de luta: Brasileiros no Exterior (1993-2010). RemhuRevista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 24, n. 48, p.45-61, set. 2016.

FERNANDES, D e Rigotti, J.I Os brasileiros na Europa: notas introdutórias, I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros pelo Mundo, Itamaraty. Rio de Janeiro. 2008.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais. 2a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 38.

FOUCAULT, Michel. La situation de Cuvier dans l'histoire de la biologie. Revue d'histoire des sciences et de leurs applications, v. 23, n. 1, p. 63-69, 1970.

GERALDO, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. Cadernos ael, 2009.

GUSMÃO. Neusa Maria Mendes. Os filhos da África em Portugal, Autentica; 2005; pg.62.

HARVEY, David.(1989) A condição pós-moderna. Ed. Loyola. São Paulo.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. História do Censo do Brasil. 30/01/2008. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 15 de janeiro 2023.

IVO, Gabriel . Constituição Estadual - Competência para elaboração da Constituição do Estadomembro. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 141.

JARDIM, Denise Fagundes. Imigração e refúgio como temas contemporâneos: a acolhida humanitária em tempos de Copa do Mundo. Revista da Extensão, Porto Alegre, n. 11, p.53-57, jan. 2015.

JARDIM, Denise. Imigrantes o refugiados? Tecnologias de controle e as fronteiras. Jundial: Paco Editorial, 2017. 256 p.

LOBO Tereza. "Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais Algumas Questões para Reflexão" em Avaliação de Políticas Sociais Uma Questão em Debate, org. Elizabeth Melo Ricco (org.) São Paulo: Editora Cortez, 1999.

LINHART, Roberto. Greve na fábrica, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

LUBKEMANN, Stephen C. Embedded time and disperced place: displacement and gendered differences in Mozambican "lifespace". In: XXIV IUSSP CONGRESS. Anais. Salvador, Brazil. 2001.

MALKKI, Liisa. Refugees and exile: From "refugee studies" to the national order of things. Annual Review of Anthropology, [s.l.], v. 24, n. 1, p.249-523,1995.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrações Internacionais: em busca da cidadania universal. Sociedade em Debate, v. 11, n. 1-2, p. 13-37, 2005.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Política social. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTES, A. C. B. e Fazito, D. Emigrações, Diáspora e Remessas. Projeto Brasil – OIM. Rela- tório Final de Consolidação. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 11a ed., São Paulo: Malheiros, 2000. pp. 42-63.

MILESI, Rosita; Marinucci,R. Refugiados e Migrações Forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena. 2005.

NÓRCIO, Lúcia. Clandestinos aguardam em Paranaguá conclusão de processo de repatriação. Agência Brasil, 2006. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-07-12/clandestinos-aguardam-em-paranagua-conclusao-de-processo-de-repatriacao>. Acesso em: 15 de janeiro 2023.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. Cadernos Obmigra: Revista Migrações Internacionais, Brasília, v. 1, n. 3, p.252-278, 2015.

PATARRA, N. e Fernandes, D. Desenvolvimento e migração IN CHIARELLO, L. M. (org) Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil em América Latina. Cap. II Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. Scalabrini Internacional Migra- tion Network. New York. 2011 pp 160-194.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 4, n. 1, p. 115-137, 2016.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano, v. 15, p. 21-34, 2014.

POCHMANN, Márcio. Políticas de Inclusão Social: Resultados e Avaliação. São Paulo: Cortez Editora. 2004.

PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata (Orgs.). Migrações e trabalho. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 41-54.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos. Direitos Humanos e as Práticas de Racismo, Fundação Cultural Palmares; 2012. pg.29.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira. (No Title), 1987.

SASSEN, Saskia. Globalizzati e scontenti. Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale. Milano: Il Saggiatore, 2002.

SASSEN, Saskia. Inmigrantes y ciudadanos: de las migraciones masivas a la Europa fortaleza. Madrid: Siglo XXI, 2013. 251 p. Traducción de Jesús Alborés Rey.

SILVA JR, Hédio. Cláusulas de promoção da igualdade: fundamentos técnicos, políticos e jurídicos. São Paulo, 1998.

SPRANDEL, Marcia Anita. Marcos legais e políticas migratórias no Brasil. In:

SPRANDEL, Marcia Anita. Políticas migratórias no Brasil do século XXI. In: Seminário internacional deslocamentos, desigualdades e direitos humanos, São Paulo, 6 e 7 de julho 2012.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania. 2001.

URIARTE BÁLSAMO, Pilar. Perigoso é não correr perigo: Experiências de viajantes clandestinos em navios de carga no Atlântico Sul. 2009.