

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
João Carlos Jarochinski Silva
Angela Limongi Alvarenga Alves
Flávia Oliveira Ribeiro
Organizadores



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
João Carlos Jarochinski Silva
Angela Limongi Alvarenga Alves
Flávia Oliveira Ribeiro
Organizadores



Boa Vista - RR
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

REITOR

José Geral Ticianelli

VICE-REITOR

Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Carlos Vicente Joaquim

CONSELHO EDITORIAL

Titulares

Ariosmar Mendes Barbosa

Georgia Patrícia da Silva

Ferko

Rosinildo Galdino da Silva

Guido Nunes Lopes

Rafael Assumpção Rocha

Cíntia Freitas Casemiro

Simone Rodrigues Silva

Ana Paula da Rosa Deon

Priscila Elise Alves

Vasconcelos

Altiva Barbosa da Silva

Madiana Valéria de Almeida

Rodrigues

Ricardo Carvalho dos Santos

Paulo Jeferson Pilar Araujo

Suplentes

Francinildo Gales dos Santos

Victor Hugo Lima Alves

Gilmara Maria Duarte Pereira

José Teodoro de Paiva

Monalisa Pavonne Oliveira

Ramão Luciano Nogueira Hayd

Edileusa do Socorro Valente

Belo

Edilane Nunes Régis Bezerra

Rafael Reis Ferreira

Fábio Luiz Wankler

Lilian Leite Chaves

Maria Bárbara de Magalhães

Bethonico

Roni Petterson de Miranda

Pacheco



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP.: 69.310-000. Boa Vista - RR - Brasil
E-mail: editora@ufrr.br

A Editora da UFRR é filiada à:



Copyright © 2023

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) e é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Revisão Ortográfica

Autores

Projeto Gráfico

EDUFRR

Diagramação

Gabriela Soldano Garcez

João Carlos Jarochinski Silva

Capa

Liliana Lyra Jubilut

Gabriela Soldano Garcez

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

D598 Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Cidadania / Liliana Lyra Jubilut ... [et al.], organizadores. – Boa Vista: Editora da UFRR, 2023.

886 p. : il.

ISBN: 978-65-5955-060-9

Inclui Bibliografia.

Vários autores.

1. Direitos humanos. 2. Cidadania. 3. Vulnerabilidade. I. Título. II. Jubilut, Liliana Lyra). III. Universidade Federal de Roraima.

CDU - 342.71

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária/Documentalista:
Maria de Fátima Andrade Costa - CRB-11/453-AM

Políticas Públicas Locais Para Migrantes: lacunas, oportunidades e proposta de encaminhamento

Carolina Cunha César*

Luciana Leite Lima**

Introdução

A partir da década de 2010, as migrações internacionais no Brasil ganharam destaque tanto pelo volume expressivo de chegada de novos indivíduos ao país, como também pela necessidade de implementar alterações nas políticas e nos processos de regularizações migratórias até então vigentes. Nesse sentido, citam-se as Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração para os imigrantes haitianos e venezuelanos (RNs 97/2012, 126/2017 e 27/2018), seguida pela adoção da Nova Lei de Migrações (Lei 13.445/2017) que revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e ainda a criação de políticas específicas de acolhimento e interiorização de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório por crise humanitária (Lei 13.684/2018 e Operação Acolhida)¹.

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

** Professora Doutora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

¹ OLIVEIRA, Tadeu; TONHATI, Tânia. Mulheres, crianças e jovens na migração internacional no Brasil. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; SILVA, Bianca Guimarães. *Relatório Anual OBMi-gra 2022*. Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/imagens/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anual_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf>. Acesso em: 05 de fev. 2023.

Aproximadamente 1,7 milhão² de imigrantes residem em diferentes cidades das cinco regiões brasileiras, sendo este número uma estimativa a partir de dados das pessoas migrantes já documentadas. No entanto, de acordo com o Perfil dos Municípios Brasileiros, em 2018, dos 3.876 municípios com presença de imigrantes, apenas 215 ofereciam algum serviço de gestão migratória, o que representa 5,5% desse total. Quando se consideram todos os 5.570 municípios brasileiros, inclusive os locais sem registro de imigrantes, esse número aumenta para 232, mas a proporção diminui para 4,1%³.

Dentre os serviços disponíveis estão, por exemplo, oferta de cursos de português, Centros de Referência e Apoio a Imigrantes, mecanismos de cooperação entre os municípios e demais entes da federação para desenvolvimento de políticas públicas locais, entre outros. Logo, faz-se fundamental compreender como ocorre a formulação de políticas para migrantes⁴ para a disponibilização de serviços públicos coerentes com as necessidades dessas pessoas.

² NEPO UNICAMP. *Imigrantes internacionais registrados no Brasil com RNM*. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/>>. Acesso em: 06 de fev. 2023.

³ BRASIL (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas). *Apenas 5,5% dos municípios com imigrantes têm serviços focados nessa população*. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao>>. Acesso em: 06 de fev. 2023.

⁴ Nesse texto utiliza-se a palavra “migrante” para abarcar a todos os indivíduos em mobilidade, independente de seu status migratório (migrante laboral, imigrante, emigrante, refugiado, solicitante de refúgio, entre outros).

Especialmente, deve-se observar se o desenho dessas políticas oportuniza algum tipo de participação desses indivíduos no processo de elaboração normativa em razão das particularidades do processo migratório, dos territórios em que se encontram, de suas motivações para cruzar fronteiras, das possibilidades de acesso a emprego, moradia e a programas sociais de longo prazo. Sobretudo, priorizando-se o seu direito de migrar e a dignidade humana.

Segundo Kymlicka, cidadania significa *pertença*⁵, implica regulação de direitos e deveres do cidadão pelo Estado e formas de participação dos indivíduos nos processos de constituição de políticas que afetem sua vida cotidiana. Como os migrantes não têm direito a voto (exceto se naturalizados), não podem escolher os líderes políticos dos governos locais. Contudo, podem por meio de associações, coletivos de migrantes e demais atores de organizações da sociedade civil interessados na pauta migratória acompanhar e pressionar pela aplicação dos dispositivos legais vigentes que lhes garantem tratamento igualitário aos de nacionais, além de suscitar a promoção de espaços de escuta às suas necessidades.

Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é apresentar um modelo para elaboração de políticas públicas para migrantes com foco na garantia de direitos e analisar a robustez das iniciativas existentes. Para isso, dois

⁵KYMLICKA, Will. *Citizenship*. In: CRAIG, Edward. (org). Routledge Encyclopedia of Philosophy, 1998. Disponível em <<https://www.rep.routledge.com/articles/thematic/citizenship/v-1/bibliography/citizenship-bib>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

processos compõem a construção desse texto: primeiro, mobiliza-se a literatura do campo das políticas públicas, especificamente o *policy design*, campo dedicado ao estudo da estrutura das políticas e sua efetividade. A partir dele, delimitam-se os elementos fundamentais dessas políticas e sua interrelação lógica. Segundo, para analisar o desenho das políticas locais, foram coletados os instrumentos legais dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Venâncio Aires, Esteio e Cuiabá; e dos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Com este trabalho, pretende-se indicar possíveis lacunas, bem como formas de adaptação ou ainda de formulação de novos dispositivos para que se propicie uma melhor integração dos migrantes na sociedade brasileira. De tal maneira, compreende-se que a experiência cidadã de migrantes inicia pela adoção de instrumentos que possibilitem sua participação integral nas cidades e que estimulem o compartilhamento de hábitos e costumes de forma intercultural e inclusiva.

Assim, após essa introdução, discorre-se brevemente acerca da formulação de políticas públicas enquanto resposta a um dado problema social. Na sequência, apresenta-se a estrutura de decomposição do desenho de políticas públicas com o objetivo de ilustrar uma ferramenta que pode vir a auxiliar gestores governamentais na transformação de ideias gerais, pautadas pelos princípios da universalidade e igualdade, em ação por meio de serviços públicos em atenção a migrantes. Por último, há a análise do conteúdo das políticas locais para migrantes

de cidades e estados brasileiros, bem como algumas considerações finais sobre o formato dessas políticas e possibilidades de inclusão de novos elementos e estímulo à criação de novas políticas a nível nacional para que os migrantes estejam contemplados enquanto cidadãos presentes no território brasileiro.

1. Por que formular políticas públicas para migrantes no Brasil?

No campo das políticas públicas é comum o uso da abordagem sequencial ou ciclo de políticas públicas para verificar o processo de desenvolvimento de iniciativas governamentais a partir de três fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, a fase da formulação é composta pela definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; já a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia; e, por último, a avaliação consiste na aferição do impacto da política⁶.

Em se tratando do conceito de políticas públicas, Secchi⁷ pontua que o seu núcleo são as ações intencionais e coordenadas para responder a um problema percebido como público. Já sobre a classificação dos atores dessas políticas, Secchi ainda indica que os beneficiários

⁶ LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. *Estrutura normativa e implementação de políticas públicas*. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

⁷ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

(*policytakers*) podem ser receptores passivos das iniciativas, como também podem moldar a elaboração das políticas por meio da participação social nos espaços institucionalizados.

No processo de construção de políticas públicas, os atores (governamentais e não governamentais; nacionais ou migrantes) constituem formas de agregação reconhecidas como redes de políticas públicas⁸. Tais atores interagem entre si nas arenas de políticas, influenciando o conteúdo, mobilizando recursos e o resultado das ações governamentais a partir do poder que possuem⁹. Dessa maneira, as referidas arenas podem ser caracterizadas como os espaços de participação social (fóruns, comitês, conselhos); atuação legislativa (Câmara, Senado); coletivos de migrantes (associações, cooperativas); entre outros.

A pauta migratória, por sua vez, aproxima-se da formação do tipo de rede de “comunidade de políticas públicas”. Segundo Cortes¹⁰, trata-se de um conjunto estável de atores, especialistas numa área, com diversidade de interesses e que produzem consensos. Como exemplo,

⁸ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, n. 51, 2003. Disponível em <<https://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/185-rbcs-51>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

⁹ RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Disponível em <<https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>>. Acesso em 04 de abr. de 2023.

¹⁰ CORTES, Soraya Vargas. *Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/SkLgJG36JTnStvkWcm5p5kS/?lang=pt>> Acesso em: 09 de fev.2023.

verifica-se a mudança, ao longo do tempo, da legislação brasileira de um papel de controle (Estatuto do Estrangeiro) para a garantia de direitos sociais (art 5º e 6º, Constituição Federal/1988) iguais aos de nacionais (Nova Lei de Migração). No que tange ao tipo de políticas públicas, de acordo com a classificação de Lowi¹¹, considera-se regulatória e estabelece padrões de comportamento das pessoas, impondo condições e obrigatoriedades.

No contexto sul-americano, em meados da década de 1990, destaca-se a transformação do campo de políticas de migrações a partir do protagonismo de organizações da sociedade civil em relação aos modos legítimos de regulação migratória, sendo eles baseados no respeito à mobilidade humana. A partir dessa conjuntura, Domenech¹² cunhou o termo “*ciudadanización da política migratória*” para marcar a crescente participação dessas organizações na determinação dos assuntos migratórios, isto é, na formação da agenda política, bem como no reconhecimento da necessidade de extensão de direitos sociais, civis, econômicos, políticos e culturais aos migrantes.

Entre essas organizações há uma característica comum: a preservação da cartilha legalista, ou seja, suas reivindicações são restritas a questões de - irregularidades ou arbitrariedades - na execução da política migratória.

¹¹ LOWI, Theodore. Four system of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n.4, p. 298-310, 1972.

¹² DOMENECH, Eduardo. *La ciudadanización de la política migratória en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global*. Buenos Aires: Catálogos CLACSO. Disponível em: <<https://www.academica.org/eduardo.domenech/9.pdf>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

De acordo com Vedovato, o processo de avanço no entendimento dos migrantes enquanto sujeitos de direitos, no país, se desenvolve a *posteriori* da consolidação dos direitos humanos como princípios do ordenamento jurídico nacional e atende, ainda que de forma gradativa e muitas vezes morosa, as normativas internacionais das quais o país é signatário¹³. Embora a Lei 13.445/2018 descreva um rol de direitos e liberdades civis, sociais, econômicas e culturais aos migrantes, não há – até o presente momento (fevereiro de 2023) – um Decreto Federal que discipline a Política Nacional para Migrantes (art. 120) com diretrizes e estratégias claras para que os governos locais possam se inspirar e formular respostas assertivas ao longo do processo de integração dessas pessoas.

Na ausência de uma definição de competências compartilhadas entre esfera federal, estados e municípios verifica-se o surgimento de políticas locais que retratam iniciativas de cidades que tentam identificar alternativas para integração local de migrantes enquanto sujeitos de direitos e cidadãos que trabalham, pagam impostos e tentam estabelecer condições mínimas de moradia. No entanto, para que eles sejam identificados como membros ativos dos espaços que ocupam, essas políticas precisam dispor de recursos operacionalizáveis, na prática, pelos agentes prestadores de atendimento dos equipamentos públicos.

¹³ VEDOVATO, Luís Renato. A Nova Lei de Migração Brasileira: um aniversário com pouco a se comemorar para além da entrada em vigor da lei. *Revista Conceito Jurídico*, Ano III, n.34, p. 27-30, 2019.

Segundo o guia “O Papel da Assistência Social no Atendimento aos Migrantes”, do governo federal¹⁴, a principal diretriz é que o atendimento ao migrante deve estar inserido, de forma transversal, na estrutura de programas, serviços e benefícios já disponíveis a qualquer indivíduo ou família em situação de vulnerabilidade previsto na política de assistência social. Portanto, o atendimento ao migrante não se trata de estruturar e oferecer serviços diferenciados ou exclusivos no âmbito da assistência social, mas de criar as condições para assegurar o acesso deste público à rede socioassistencial já estabelecida¹⁵.

Em estudo sobre obstáculos de acesso a direitos e serviços por migrantes, apátridas e refugiados no Brasil, Liliana Jubilut¹⁶, a partir da coleta de dados em 353 entrevistas, realizadas em 22 estados da Federação, identificou que: a) idioma, documentação e trabalho

¹⁴BRASIL (Secretaria Nacional de Assistência Social). *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

¹⁵HARROP, Andrea Perotti. *Assistência Social na atenção ao migrante e refugiado: especificidades e desafios*. Programa CapacitaSUAS no estado de Pernambuco: experiências temáticas dos cursos de ensino a distância, 2018. Disponível em < <https://www.sigas.pe.gov.br/files/07092019025006-capacitasuas.18x26.publicacao.sigas.pdf>>. Acesso em: 04 de abr. de 2023.

¹⁶JUBILUT, Liliana Lyra. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. IPEA, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em 09 de fev. 2023

compõem a tríade de maiores dificuldades; b) para instituições da sociedade civil (cerca de 90%) e públicas (60%), os problemas enfrentados pelos migrantes são mais graves do que as da população em geral; c) aproximadamente 75% dos imigrantes indicaram que se sentiram discriminados no acesso a serviços públicos e que não possuíam conhecimento de iniciativas para o aprimoramento das ações de atendimento à população migrante, o que denota a carência de informações sobre direitos.

Adiciona-se ainda aos resultados da pesquisa de Jubilit, a indocumentação como causa frequente do afastamento de migrantes dos serviços públicos, motivado ora pelo medo de deportação, ora pelo desconhecimento da possibilidade de acesso a tais serviços mesmo sem documentos brasileiros¹⁷. Segundo Cardoso Jr., existem “patologias burocráticas” que precisam ser tratadas, tais como: falta de apoio; tendência à fragmentação das atividades; excesso de formalização de comportamentos e procedimentos (competências); decisões que são tomadas nas secretarias executivas com baixa participação pública, entre outras¹⁸.

¹⁷ BARRERO, Camila; TUBINI, Juliana; FARAH, Marta. *Por uma cidadania universal: imigrantes e refugiados em tempos de pandemia*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/por-uma-cidadania-universal-imigrantes-e-refugiados-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em 09 de fev. 2023.

¹⁸ CARDOSO JR, José Celso. *Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira*. Disponível em: <<https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201407002/pdf/1598015026-7-4.pdf>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

Também, identifica-se como “patologia” o direcionamento de fluxos migratórios internacionais para o trabalho na agroindústria, conforme Mamed¹⁹, com forte participação do Estado brasileiro, como uma tentativa política de aproveitar de suas vulnerabilidades para que ocupem vagas de trabalho em frigoríficos. Seguindo a perspectiva teórica das migrações dirigidas, por exemplo, na última década (2010-2020), a concentração de haitianos e venezuelanos nesse tipo de trabalho deve-se tanto à criação de dispositivos jurídicos específicos para regularização dessas migrações, quanto à articulação de uma política organizada de distribuição dessa população no território, papel desempenhado pelo Estado, em associação com organismos internacionais e organizações da sociedade civil na ‘drenagem’ das migrações transnacionais na fronteira norte do Brasil para a região Sul, onde se concentram essas agroindústrias.

De acordo com Lussi²⁰, relacionar problemas do país ou mesmo do município aos migrantes, quando os migrantes não são a causa, e sim as vítimas mais prejudicadas, é “*migratizar*” os problemas, a ineficiência

¹⁹ MAMED, Letícia. Haitianos no Brasil: a experiência da etnografia multisituada para investigação de itinerários migratórios e laborais sul-sul. *Atlas Temático Migrações Sul-Sul (NEPO)*, UNICAMP, 2018. Disponível em <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf>. Acesso em: 09 de fev. de 2023.

²⁰ LUSSI, Carmem. *Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais*. Ministério Público do Trabalho. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf. Acesso em: 09 de fev. 2023.

da máquina pública e/ou negligenciar questões sérias de incoerências prévias à migração, que a migração pode até revelar, mas não é a causa. A partir de todos esses pontos elencados, verifica-se que a formulação de políticas públicas para migrantes vai ao encontro de possibilitar que esses sujeitos de direitos sejam integrados enquanto cidadãos, já que a mudança de sua realidade social não pode estar atrelada à escolha, por meio do voto, de seus representantes governamentais.

De tal maneira, cabe aos gestores públicos a articulação entre as diferentes secretarias para fomentar, de forma transversal e multisetorial, ações para atendimento e referenciamento de pessoas migrantes em programas sociais, como também oportunizar espaços de escuta e participação na formulação dessas estratégias. No entanto, esta não é uma tarefa simples e pode se confundir com associação xenofóbica desses indivíduos que chegam ao Brasil. Nesse sentido, a próxima seção apresenta os elementos do desenho de políticas públicas.

2. Desenho de políticas públicas

O desenho da política pública faz parte da primeira fase do ciclo de políticas, a formulação, mas tem desdobramentos nas etapas de implementação e avaliação. Ele corresponde ao conteúdo das políticas, aos elementos que traçam sua estrutura e dinâmica. Segundo a literatura de *policy design*, trata-se do conjunto lógico de elementos cuja construção foi proposital, possuindo, dessa forma,

finalidade explícita²¹, quais sejam: princípios, diretrizes, objetivos, ações, sistema de governança, instrumentos de monitoramento e avaliação (M&A).

Esses elementos conformam uma estrutura de decomposição, ou seja, parte-se de uma ideia geral que vai ganhando contornos e se materializando em ações consistentes. Para isso, cada elemento compõe um nível dependente do anterior para dotar de robustez e coerência a política pública. O encadeamento lógico²² é o seguinte:

1) princípios: valores sociais, elemento mais geral e abstrato; 2) diretrizes: orientação geral para a política a partir da operacionalização dos princípios; 3) objetivos: resultados esperados da política com base nas diretrizes; 4) ações: formas de atuação para alcançar os objetivos; 5) sistemas de governança: organização e articulação das relações entre atores estatais e não estatais na formulação e implementação das políticas; 6) monitoramento e avaliação: acompanhamento contínuo e verificação se os objetivos estão sendo perseguidos e alcançados.

A estrutura de decomposição chama a atenção para os diferentes níveis de operacionalização de uma política e sua interrelação: cada nível é informado e dependente do anterior. Também, ela alerta que a coerência e a

²¹ LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. *Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?lang=pt>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

²² LIMA, Luciana Leite; et al. *Políticas locais sobre migração: formulação e desenho da política pública*. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/Guia-Politicais-Loicais-sobre-Migracao.pdf>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

consistência do desenho dependem da articulação consciente entre os pontos da estrutura. Cabe salientar que os elementos apontados são aqueles essenciais para uma política, que interferem em seu desenvolvimento. Além desses, cada gestão deve inserir questões específicas que julgar pertinentes.

Nesse debate assume-se que a qualidade do desenho das políticas é uma variável relevante para a produção de efetividade, ou seja, para a capacidade de enfrentar os problemas sociais. Isso porque ele fornece as orientações para o processo de implementação, orientando a ação dos gestores e técnicos, bem como oferece os parâmetros para monitoramento e avaliação dos esforços. Desse modo, quanto melhor a estrutura lógica de uma política, maior sua capacidade de informar a ação e promover o resultado esperado.

O Quadro 1 ilustra uma estrutura de decomposição em uma política pública a partir da união de cada elemento. Também pontua iniciativas locais que adotam texto semelhante, ainda que não observem a complementaridade de todos eles em suas legislações específicas²³.

²³ Ibid.

Quadro 1: Elementos do Desenho de Políticas Públicas

| Elemento | Exemplo de proposição assertiva dos elementos | Políticas locais |
|-----------|---|---|
| Princípio | Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; | Políticas e planos para migrantes dos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Venâncio Aires, Esteio e Cuiabá; e pelos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte ²⁴ . |

²⁴ BELO HORIZONTE. *Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial*. Belo Horizonte, 2019. CUIABÁ. Lei Municipal Nº 6.6691, de 05 de julho de 2021. *Dispõe sobre a Política Municipal para a População Imigrante e dá outras providências*. Cuiabá, 2021. ESTEIO. Lei Municipal Nº 7.517, de 20 de junho de 2020. *Institui a Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de Esteio e dá outras providências*. Esteio, 2020. GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. *Plano de Estado para Ação Humanitária ao Fluxo Migratório de Venezuelanos na Cidade de Manaus*. Manaus, 2019. GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. *Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná*. Curitiba, 2014. GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 42.182, de 11 de dezembro de 2009. *Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências*. Rio de Janeiro, 2009. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Nº 30.670, de 21 de junho de 2021. *Aprova o Plano Estadual de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte para o período de 2021 a 2024 e dá outras providências*. Natal, 2021. SÃO PAULO. 1º *Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*. São Paulo, 2020. VENÂNCIO AIRES. Lei Municipal nº 6.796, de 08 de junho de 2021. *Institui no Município de Venâncio Aires, a Política Municipal de Acolhimento e Atendimento para Imigrantes, Apátridas e Refugiados; e dá outras providências*. Venâncio Aires, 2021.

| | | |
|----------|---|--|
| Diretriz | Estabelecimento de mecanismos e procedimentos de atendimento baseados no respeito aos direitos humanos; | Plano estadual de atenção aos refugiados, apátridas e migrantes do Rio Grande do Norte (RN). |
| Elemento | Exemplo de proposição assertiva dos elementos | Políticas locais |
| Objetivo | Incentivar e apoiar a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à proteção e promoção dos direitos da população de migrantes; | Política municipal de acolhimento a refugiados e imigrantes de Esteio (RS) |
| Ação | Acesso à assistência e proteção social: adotar medidas para facilitar o acesso de migrantes a serviços públicos de assistência e proteção social, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); promover a inclusão de migrantes nos programas e benefícios sociais. | Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (SP) |

| | | |
|---------------------------|---|---|
| Sistema de Governança | Sistema de Conferências Estadual e Políticas locais sobre Migração: formulação e desenho da política pública, espaços de diálogo, identificação e sistematização de demandas com vistas a subsidiar as políticas estadual e municipais. | Plano Municipal de Belo Horizonte/ MG (Criação da Rede Migrante e Construção de Plano de Trabalho) |
| Monitoramento e Avaliação | Indicadores sociais são recursos metodológicos para “retratar” a realidade social de forma simplificada, mas objetiva e padronizada | Decreto Nº 42.182 – Rio de Janeiro - Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e dá outras providências. |

Fonte: elaborado pelas autoras.

Nesse quadro há uma apresentação dos elementos do desenho, seguindo a estrutura de decomposição, justapostos a exemplos de políticas locais brasileiras em atenção às pessoas migrantes. Assim, a próxima seção analisa tais elementos e tece algumas considerações para adaptação e/ou formulação de novas políticas migratórias locais.

3. Análise de políticas públicas locais para migrantes

Para a realização desse estudo foram utilizados dados provenientes de leis, estatutos, protocolos nacionais e internacionais, planos voltados ao atendimento de pessoas migrantes, entre outros. Em relação às políticas locais, investigou-se a adoção desses instrumentos legais pelos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Venâncio

Aires, Esteio e Cuiabá; e pelos estados do Amazonas, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Esses documentos foram submetidos à análise de conteúdo, com o auxílio do *software NVivo* e a categorização (classificação e agregação) foi feita com base nos elementos estruturais do desenho de políticas. Na maior parte das políticas e planos, não há citação direta da Agenda 2030, especialmente como uma aproximação para a adoção do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10 (Redução das desigualdades²⁵), meta 10.7 (“*facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas planejadas e bem geridas*”) no sentido de permitir um alinhamento com a abordagem internacional para o tema.

Na sequência lógica dos elementos, há uma conexão das ideias com possibilidades de atuação dos governos locais. Nas políticas públicas avaliadas por esse estudo, identificou-se uma relação equivocada entre as definições dos elementos do desenho.

Sobremaneira, os objetivos nesses dispositivos normativos deveriam ser descritos enquanto princípios, já as diretrizes como objetivos. As ações aparecem como metas, no entanto não apresentam formas de financiamento e menos ainda indicadores para posterior mensuração.

Além disso, não há clareza sobre a composição de sistemas de governança, tampouco sobre métodos de monitoramento e avaliação. De tal maneira, verificou-

²⁵ NAÇÕES UNIDAS. *ODS 10- Redução das desigualdades*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>>. Acesso em: 09 de fev. 2023.

se ausência de diretrizes objetivas que permitam o desenvolvimento de ações operacionalizáveis pelos servidores públicos.

No que tange à implementação da política, como os membros de sistemas de governança não são definidos, há ausência de um ator central para coordenação das atividades. Portanto, a identificação de migrantes como cidadãos fica fragilizada já que a articulação intersetorial não se materializa para reconhecimento das necessidades desses indivíduos.

Sobre monitoramento e avaliação, não há destaque para indicadores sociais como referências à aferição dos resultados das políticas. Embora haja o reconhecimento inequívoco dos direitos dos migrantes, há baixa descrição de espaços de escuta e de participação permanentes para verificação do grau de transversalidade das iniciativas públicas por coletivos migrantes.

A partir desses dados, foi possível avaliar que as iniciativas locais estão amparadas em um compilado de boas intenções, próximas a uma carta de princípios ou a um memorando de entendimento sobre a pauta migratória. Embora não ofereçam instrumentos objetivos para a melhoria da prestação de serviços públicos, ressalta-se que a política é uma primeira etapa a ser materializada via ato administrativo (decreto) que postule as responsabilidades de cada membro da gestão pública.

Nesse sentido, para que os migrantes sejam visibilizados enquanto cidadãos há a necessidade de engajamento desses indivíduos e de outros atores da

sociedade civil para instar a assinatura e publicação desses decretos voltados à viabilização, adaptação ou descrição de estruturas competentes e ainda a nomeação de agentes para prestação dos serviços públicos. Como também, a promoção de capacitação desses agentes para que estejam aptos ao atendimento pautado pela defesa dos direitos da mobilidade humana, da vida digna e da prevenção a todas as formas de violência.

Com a criação de equipamentos públicos como Centros de Referência ao Atendimento a Migrantes, por exemplo, oportuniza-se um espaço sensível aos migrantes indocumentados. Além disso, propicia-se um ambiente para diagnóstico dos problemas enfrentados por essas pessoas e de integração aos programas de assistência social.

No geral, as políticas locais têm como lacunas a criação de fundo específico para subsídio das atividades descritas como objetivos, a coordenação intragovernamental por meio de fórum permanente intersetorial e sistemas de monitoramento e avaliação para verificação dos resultados dessas políticas. Portanto, essas políticas podem ser adaptadas com o preenchimento desses pontos de atenção nos decretos.

Também, novas políticas locais podem se inspirar na Agenda 2030, articulando as metas desenvolvidas nesse repertório global de boas práticas como indicadores de seus sistemas de monitoramento e avaliação.

Conclusão

Esse estudo buscou estimular a formulação de políticas locais para migrantes no intuito de que essas pessoas sejam incluídas na sociedade brasileira como sujeitos de direitos e cidadãos que estão presentes nas diferentes regiões do Brasil. Nesse sentido, elucidou-se brevemente o ciclo de políticas públicas, dedicando-se à descrição dos elementos do desenho de políticas públicas no que tange à fase de formulação.

Os referidos elementos foram apresentados seguindo a estratégia de uma estrutura de decomposição, com encadeamento lógico de proposições para coerência e finalidade específica de iniciativas públicas. Como exemplo, pontuou-se um modelo de organização desses elementos seguindo a perspectiva geral até a medida mais específica de uma política. Também, cada elemento foi ilustrado com um dispositivo local vigente que detenha em seu texto definição semelhante.

Os problemas sociais enfrentados por migrantes ultrapassam as barreiras linguísticas e documentais, sendo que esses indivíduos não acessam adequadamente aos serviços públicos seja por desinformação ou por negação de sua cidadania enquanto pertença à comunidade da cidade que habita. Logo, há substância suficiente para a formulação de políticas abrangentes, transversais e intersetoriais.

No entanto, seja por “patologia burocrática” ou descompasso quanto à adoção de definições claras para os elementos do desenho dessas políticas, verifica-se a

veiculação de cartas de princípios no lugar de coerência para ações operacionalizáveis por agentes públicos. Nesse sentido, salientam-se os seguintes pontos de atenção para formulação de novas políticas e/ou adaptação daquelas já existentes: a) qualificação permanente dos profissionais dos equipamentos públicos; b) coordenação intragovernamental; c) realização de diagnóstico social; e) criação de fundo para a política; f) aproximação com a Agenda 2030 e utilização de suas metas para fomentar indicadores de sistemas de monitoramento e avaliação.

Para o exercício ativo de cidadania, identifica-se que a luta migrante, associada a outros movimentos liderados por atores da sociedade civil no que tange à observação de direitos, fundamenta-se na ação de pressionar as gestões públicas para expedição de decretos que estabeleçam os meios necessários para aplicação das políticas locais. A política para a população migrante sinaliza uma primeira etapa na aceção desses indivíduos como cidadãos, independente do seu *status* migratório.

Referências Bibliográficas

LOWI, Theodore. Four system of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

VEDOVATO, Luís Renato. A Nova Lei de Migração Brasileira: um aniversário com pouco a se comemorar para

além da entrada em vigor da lei. *Revista Conceito Jurídico*,
Ano III, n.34, p. 27-30, 2019.