

**Título: Análise do desenho de políticas municipais migratórias gaúchas participantes do “MigraCidades”**

Carolina César

Nazaré Santos

Resumo simples:

Na ausência de um Decreto Federal que discipline a Política Nacional para Migrantes (Lei 13.445/2017, art.120) como exemplo para estruturação de leis subnacionais nesse tema, os governos municipais têm buscado como alternativa validar suas iniciativas a partir do “Selo de Boas Práticas em Governança Migratória”, disponibilizado pela Organização Internacional das Migrações, por meio da Plataforma MigraCidades. Em se tratando dos municípios gaúchos, identificou-se que Esteio, Caxias do Sul e Venâncio Aires participaram em pelo menos 2 edições. Essas três cidades correspondem também às pioneiras do estado sul-riograndense na aprovação de políticas migratórias locais. Nesse sentido, este estudo de caso visa analisar o desenho dessas três políticas a partir dos elementos de seus conteúdos, portanto de sua estrutura lógica, de acordo com a literatura de *policy design*. Por fim, verificou-se que essas políticas abrangem no seu texto um conjunto de objetivos e princípios com baixa sinalização de mecanismos para implementação.

Palavras- chave: Migrantes. Políticas Migratórias. Policy Design.

Resumo expandido:

**Título: Análise do desenho de políticas municipais migratórias gaúchas participantes do “MigraCidades”**

**Contextualização do tema**

No Brasil, a Lei de Migração (13.445, de 24 de maio de 2017) descreve o imigrante como um sujeito de direitos que deve dispor de: inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; liberdades civis, sociais, culturais e econômicas; liberdade de circulação em território nacional; reunião familiar do imigrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; acesso a serviços públicos de saúde; de educação pública; de assistência social e à previdência social; entre outros (BRASIL, 2017). Além disso, este dispositivo legal orienta que deverá ser criada uma “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia” com a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal, em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Apesar dessa prerrogativa de proteção e acolhimento, há ainda uma característica de atendimento “temporário” a migrantes e refugiados, quando não há um decreto que oriente a Política Nacional de Migração permanente (art. 120, Lei 13.445/2017). Em contrapartida, em se tratando da positivação legal do status de refugiado, a Política Nacional de Refúgio foi adotada mediante a edição da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, alinhada à Convenção de Genebra de 1951, ao Protocolo Facultativo de 1967 e à Declaração de Cartagena de 1984 (BRASIL, 1997).

Nessa seara de informações desencontradas, os governos subnacionais têm encontrado dificuldades de orientar suas ações para atendimento dos migrantes nos seus respectivos equipamentos públicos. De tal forma, utilizam como alternativa a validação e/ou orientação para aperfeiçoamento de suas iniciativas a partir do Selo de Boas Práticas em Governança Migratória, disponibilizado anualmente pela Organização Internacional das Migrações (OIM), por meio da Plataforma MigraCidades. Em se tratando dos municípios gaúchos, identificou-se que Esteio, Caxias do Sul e Venâncio Aires participaram em pelo menos 2 edições do referido Selo. Essas três cidades correspondem também às pioneiras do estado sul-riograndense na aprovação de políticas para atendimento de migrantes e refugiados.

### **Objetivo:**

Especificamente, almeja-se avaliar se os elementos do conteúdo dessas políticas correspondem à sua estrutura lógica (problemas e objetivos, instrumentos de implementação, beneficiários e regras; sistemas de governança; entre outros). Portanto, esse trabalho encontra amparo na literatura de *policy design* enquanto tentativa deliberada de definir objetivos e aproximá-los a instrumentos que possam concretizar soluções aos problemas sociais a partir da compreensão de suas dinâmicas específicas (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015; PETERS, 2020).

### **Metodologia**

Trata-se de um estudo de caso sobre a avaliação dos elementos estruturantes do desenho das políticas migratórias gaúchas, quais sejam: “Lei Municipal Nº 8.748/2021 - Política Municipal para a População Imigrante” (Caxias do Sul/RS); “Lei. Municipal Nº 7.517/2020 - Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes” (Esteio/RS); e “Lei Municipal Nº. 6.796/2021 - Política Municipal de Acolhimento e Atendimento para Imigrantes, Apátridas e Refugiados” (Venâncio Aires/RS). Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa. Em se tratando do objetivo, tem o caráter exploratório, de acordo com Gil (2007), envolve atividades como levantamento bibliográfico e análise documental.

Esses dispositivos legais supracitados serão submetidos à análise de conteúdo, com o auxílio do software NVivo e a categorização (classificação e agregação) será feita com base nos elementos estruturais do desenho de políticas: princípios, diretrizes, objetivos, ações, sistema de governança, instrumentos, aos quais serão adicionados ainda sistemas de monitoramento e avaliação (M&A). Também, será feita a identificação nesses documentos, de forma ampla, do alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dispostos na Agenda 2030. A fundamentação teórica adotada para análise dos diplomas legais desses municípios é o desenho de políticas públicas (HOWLET, 2011; MUKHERJEE; WOO, 2015; PETERS, 2015).

Nessa pesquisa, a Plataforma MigraCidades é utilizada como referência para mapeamento dos municípios gaúchos com políticas em prol de migrantes e refugiados, que participaram do processo de certificação do Selo de Boas Práticas em Governança Migratória que conta com indicadores desenvolvidos pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) em parceria com o *The Economist Intelligence Unit* (“MGI- Migration Governance Indicators”). Tais indicadores foram adaptados para o contexto brasileiro a partir de estudo técnico realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), resultando em nas seguintes 10 dimensões: i) estrutura institucional de governança e estratégia local; ii) Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes; iii)



Formação e ação no Campo de Públicas  
identidade, diversidade e tecnopolítica  
da democracia republicana

participação social e cultural de imigrantes; iv) transparência e acesso à informação para

migrantes; v) parcerias institucionais; vi) acesso à saúde; vii) acesso e integração à educação; viii) acesso à assistência social; ix) acesso ao mercado de trabalho; x) acesso, acolhimento e serviços de proteção (gênero; LGBTQI+ e igualdade racial).

Na análise das legislações municipais gaúchas será feita uma aproximação com essas dimensões a fim de verificar se elas foram atendidas ao longo da estrutura normativa. Por fim, a partir dos diagnósticos da equipe do MigraCidades, dos anos de 2020, 2021 e 2022 para os três municípios, será feita uma revisão quanto à disponibilização, de fato, de servidores e equipamentos públicos para referenciamento dos migrantes.

### **Síntese dos resultados**

O Selo MigraCidades atua como pauta positiva a governos que descrevem, muitas vezes, princípios de integração e não políticas. Nos últimos três anos, 30% dos imigrantes registrados no Brasil eram crianças ou adolescentes. Já os dados do CadÚnico indicam evolução, entre 2012 a 2021, de 12.905 para 154.394 famílias com pelo menos um membro imigrante (CAVALCANTI et al; 2022).

No Rio Grande do Sul, aproximadamente 95 mil migrantes trabalham, estudam e tentam dar continuidade às suas vidas enquanto sujeitos de direitos. No entanto, não há um número de políticas migratórias municipais compatível com as demandas desse público, dos 497 municípios apenas 03 possuem leis já aprovadas. Verifica-se ainda, no texto dessas políticas, um conjunto de objetivos e princípios com baixa sinalização de mecanismos para implementação de ações, seja por meio de financiamento e/ou sistemas de monitoramento e avaliação.

### **Referências**

BRASIL. **Lei 9474/1997**- Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Texto promulgado por Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em maio, 2023.

BRASIL. **Nova Lei de Migrações** – 13.445/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em maio, 2023.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca. **Resumo Executivo 2022 - Relatório Anual**. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMigra\\_2022/RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL/Resumo\\_Executivo\\_2022\\_-\\_Versa%CC%83o\\_completa\\_01.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Resumo_Executivo_2022_-_Versa%CC%83o_completa_01.pdf). Acesso em maio, 2023.

CAXIAS DO SUL. Lei Municipal Nº 8.748, de 16 de dezembro de 2021. **Institui a Política Municipal para a População Imigrante**. Caxias do Sul, RS, 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, RS, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **O perfil dos migrantes no Rio Grande do Sul, segundo o SISMIGRA, a RAIS e o CadÚnico do Governo Federal.** Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202212/21172840-nt-dee-70-o-perfil-dos-migrantes-no-rs-segundo-o-sismigra-a-rais-e-o-cadu-nico.pdf>. Acesso em maio, 2023.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies.** New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jun Jie. **From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research.** Policy & Politics, [Online], v. 43, n. 2, p. 291-311, 30 abr. 2015.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. **Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2021, n. 36. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>. Epub 29 Out 2021. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>. Acesso em maio, 2023.

PLATAFORMA MIGRACIDADES (OIM). **10 Dimensões da Governança Migratória.** Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/a-plataforma-migracidades-2/10-dimensoes-da-governanca-migratoria/>. Acesso em maio, 2023.

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, RS, 2021.