

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
NÍVEL MESTRADO**

**LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL**

**ORIGENS E TRAJETÓRIAS DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA MIGRAÇÃO:  
Um estudo de municípios gaúchos**

**São Leopoldo**

**2022**

LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL

**ORIGENS E TRAJETÓRIAS DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA MIGRAÇÃO:  
Um estudo de municípios gaúchos**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientadora: Profa. Dra. Monika Dowbor.

São Leopoldo

2022

R951o Ruschel, Laura Ferrari Flores.  
Origens e trajetórias das instituições voltadas para  
migração : um estudo de municípios gaúchos / Laura Ferrari  
Flores Ruschel. – 2022.  
270 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos  
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2022.  
“Orientadora: Profa. Dra. Monika Dowbor.”

1. Migração. 2. Sociedade civil. 3. Instituições.  
4. Capacidades estatais. I. Título.

CDU 325

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Bibliotecária: Amanda Schuster – CRB 10/2517)

LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL

**ORIGENS E TRAJETÓRIAS DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA MIGRAÇÃO:  
Um estudo de municípios gaúchos**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovado em 06/10/2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientação: Monika Dowbor – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

---

Luis Renato Vedovato – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

---

Daiane Boelhouver Menezes – Fundação de Economia e Estatística (FEE)

---

Laura Cecília López – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

## **AGRADECIMENTOS À CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## AGRADECIMENTOS

O mestrado é uma viagem: rápida, pelo prazo a ser cumprido; com descobertas, pela pesquisa elaborada; com itinerários repletos de imprevistos; com sentimentos conflitantes entre incertezas, alegrias e tristezas e, o destino final, a gratidão por ter experimentado tanto durante o percurso. E o início desta viagem só poderia ser possível com o apoio do meu núcleo familiar (Rogério, Rejane e Ivan), que foi fundamental no estímulo da minha coragem em desbravar esta jornada.

Durante o percurso, vidas se cruzaram à minha, com histórias, memórias e tons, que me apresentaram a outros lugares do mundo acadêmico. Agradeço à professora Joseane, pessoa de luz, que me apresentou o “mundo da migração” e fez com que a minha paixão pela mobilidade humana virasse minha missão. E com outra passagem, desembarquei na orientação da professora Monika Dowbor: impecável, forte e exemplar. Um direcionamento necessário, ao mesmo tempo cauteloso e acolhedor. Sem Monika, minha pesquisa teria errado a sala de embarque e se perdido entre voos. Da mesma forma à banca de qualificação: professor Vedovato, Ju Bento e, especialmente, Daiane, que foram fundamentais na escala “entre-bancas” e pela disponibilidade em participar desta viagem.

Como toda longa viagem, esta também não foi tranquila. Entre chuvas, raios e trovões, nuances de angústias, medos e inquietações se formaram. Mas, depois da maré alta, vem a calmaria. As pessoas responsáveis pelos arco-íris após chuvas são meus amigos: Stéphanie, Kaka, Gabi Vigil, Michelle, Dudu, Cleber, Fran e Malu. Também agradeço ao grupo Cafezinho (Edinho, Bibi, Raquel e Mari), por tornar nossas amizades um espaço seguro para compartilhar anseios e felicidades. Ao meu companheiro, Leo, que não mediu esforços para zelar por mim, com gestos e palavras, e que se disponibilizou em segurar minha mão diante das turbulências.

Algumas rotas dessa viagem também foram traçadas pela rede de trabalho humanitário no Rio Grande do Sul, que agradeço imensamente pelo meu acolhimento e pelos direcionamentos seguros, com grandes contribuições dos trilhos que eu poderia explorar para meu trabalho.

Por fim, agradeço o meu Programa de Pós-Graduação, seu corpo discente e docente, pela recepção e pelo cuidado. Tive o privilégio de “desviar” parte do meu caminho para as Sociais para vivenciar todas as oportunidades desta conexão.

*Caminante, son tus huellas el camino y nada más;  
Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.*

*Al andar se hace el camino,  
y al volver la vista atrás se ve la senda  
que nunca se ha de volver a pisar.*

*Antonio Machado*

## RESUMO

Na última década o Brasil se tornou um país receptor das migrações Sul-Sul, sendo que as principais nacionalidades advêm de países da América Latina e do Caribe, com perfil migratório de pessoas em situação de vulnerabilidade e de risco quando chegam ao país. Em 2017 houve a promulgação da Lei de Migração, inovando no ordenamento jurídico brasileiro com a ênfase nos direitos humanos, instituindo a Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia e reafirmando a condição de sujeito de direitos e de acesso a serviços públicos da população migrante em território brasileiro. Desse modo, esta migração de “novos rostos” e novo ordenamento legal colocaram ao poder público desafios das respostas institucionais frente às necessidades específicas da população, especialmente aos municípios – entes autônomos da federação desde 1988 – onde essas políticas são providas. O foco deste trabalho se concentra, portanto, nos governos locais do estado do Rio Grande do Sul, quarto estado que mais recebe o fluxo migratório Sul-Sul, com o objetivo de analisar as respostas institucionais à problemática da migração. Em uma primeira fase foram analisadas dez cidades que mais possuem migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único, além de Rio Grande, indicação da revisão da literatura por interações socio estatais. Na segunda, buscou-se identificar a existência de expressões institucionais, novas instituições e capacidades estatais voltadas para migrantes e refugiados nas cidades de Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo. A pesquisa foi baseada na abordagem de neo-institucionalismo histórico e ancorada nas categorias autonomia do Estado, socio gênese e capacidades estatais técnico-administrativa e político-institucionais. Foi adotada a metodologia qualitativa de estudo de caso, coletando-se as evidências por meio de documentos, dados secundários e entrevistas semiestruturadas. Evidencia-se que Canoas, Cachoeirinha e Esteio constituíram instituições à população migrante por meio da autonomia do Estado, sem participação da sociedade civil; já Caxias do Sul, por meio de interações socio estatais e Porto Alegre e Passo Fundo não desenvolveram instituições para migração, onde há transferência de responsabilidades estatais aos atores sociais em ambas as cidades. Denota-se que a autonomia conferida aos municípios implicou na diversidade de expressões institucionais e no desenvolvimento das capacidades técnico-administrativa e político-institucional nas cidades, as quais se demonstram

incipientes nos seis municípios. Limitações de recursos humanos, orçamentários e ausência de prioridade na gestão migratória são fatores presentes nos territórios. Diante dos obstáculos vivenciados no acolhimento de migrantes e refugiados pelo Estado, identifica-se a existência de redes informais de atores sociais e públicos como forma de articulação para respostas humanitárias. Baseado em diálogos e ligações informais, esta rede opera na facilitação da gestão de casos entre múltiplos atores. Ainda, verifica-se o desenvolvimento de ações pontuais pelas prefeituras, costuradas fora de espaços institucionais, consideradas como políticas subterrâneas elaboradas pelos atores públicos em parceria com atores sociais em prol da população migrante.

**Palavras-chave:** Migração; Sociedade Civil; Instituições; Capacidades Estatais.

## ABSTRACT

In the last decade, Brazil has become a country that is a recipient of South-South migration, and the main nationalities come from countries in Latin America and the Caribbean, with a migratory profile of people in vulnerable and at risk when they arrive in the country. In 2017 there was the enactment of the Migration Law, innovating in the Brazilian legal system with the emphasis on human rights, establishing the National Policy for Migration, Refuge and Statelessness and reaffirming the condition of subject of rights and access to public services of the migrant population in Brazilian territory. Thus, this migration of "new faces" and new legal order have challenged the public authorities to institutional responses to the specific needs of the population, especially to municipalities – autonomous entities of the federation since 1988 – where these policies are provided. The focus of this work is therefore concentrated on the local governments of the state of Rio Grande do Sul, the fourth state that receives the most South-South migratory flow, with the objective of analyzing the institutional responses to the migration problem. In a first phase, ten cities that have more migrants and refugees enrolled in the Single Registry were analyzed, in addition to Rio Grande, indicating the literature review by socio-state interactions. In the second, we sought to identify the existence of institutional expressions, new institutions and state capacities aimed at migrants and refugees in the cities of Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Porto Alegre, Caxias do Sul and Passo Fundo. The research was based on the approach of historical neo-institutionalism and anchored in the categories state autonomy, sociogenesis and technical-administrative and political-institutional state capacities. The qualitative methodology of case study was adopted, collecting evidence through documents, secondary data and semi-structured interviews. It is evident that Canoas, Cachoeirinha and Esteio constituted institutions to the migrant population through the autonomy of the State, without the participation of civil society; Caxias do Sul, through socio-state interactions and Porto Alegre and Passo Fundo, have not developed institutions for migration, where there is a transfer of state responsibilities to social actors in both cities. It is denoted that the autonomy conferred on the municipalities implied the diversity of institutional expressions and the development of technical-administrative and political-institutional capacities in the cities, which are incipient in the six municipalities. Limitations of human resources, budgets and lack of priority in

migration management are factors present in the territories. Given the obstacles experienced in the reception of migrants and refugees by the State, the existence of informal networks of social and public actors as a form of articulation for humanitarian responses is identified. Based on dialogues and formal connections, this network operates in facilitating case management between multiple actors. Furthermore, there is the development of specific actions by the municipalities, sewn out of institutional spaces, considered as underground policies elaborated by public actors in partnership with social actors for the benefit of the migrant population.

**Key-words:** Migration; Civil Society; Institutions; State Capacities.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de nomes fictícios usados.....	31
Quadro 2 – Descritores da Revisão Bibliográfica .....	35
Quadro 3 - Quantitativo de Textos da Revisão Bibliográfica .....	36
Quadro 4 – Categorias de análise do Estado.....	82
Quadro 5 – Ranking das dez cidades com mais migrantes inscritos no CadÚnico...84	
Quadro 6 – Secretaria municipal em conjunto com outras políticas.....	87
Quadro 7 – Setor subordinado a outra secretaria .....	88
Quadro 8 – Instituições Participativas .....	90
Quadro 9 – Equipamentos estatais exclusivos de atendimento a migrantes .....	92
Quadro 10 – Sistematização da categorização das expressões do Estado.....	96
Quadro 11 – Categorias de análise da sociedade civil.....	99
Quadro 12 – Entidades Religiosas .....	100
Quadro 13 – Associação de Migrantes .....	103
Quadro 14 – Grupos Universitários .....	105
Quadro 15 – Internacional.....	107
Quadro 16 – Outros.....	108
Quadro 17 – Sistematização geral dos dados das expressões institucionais gaúchas .....	112
Quadro 18 – Sistematização de dados da categoria “organizações da sociedade civil” .....	117
Quadro 19 – Correspondência de entrevistas em Canoas, Cachoeirinha e Esteio.122	
Quadro 20 – Síntese comparativa da MUNIC em Canoas.....	135
Quadro 21 – Síntese comparativa da MUNIC em Cachoeirinha .....	147
Quadro 22 – Síntese comparativa da MUNIC em Esteio .....	161
Quadro 23 – Correspondência de entrevistas em Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo .....	168
Quadro 24 – Síntese comparativa da MUNIC em Caxias do Sul.....	188
Quadro 25 – Síntese comparativa da MUNIC em Porto Alegre .....	205
Quadro 26 – Síntese comparativa da MUNIC em Passo Fundo .....	216
Quadro 27 – Sistematização quantitativa dos resultados coletados na categoria “Estado” e “Sociedade Civil” .....	234

Quadro 28 – Sistematização quantitativa dos resultados coletados da MUNIC em  
2018 e em 2022 .....234

## LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ASAV	Associação Antônio Vieira
AVESOL	Associação do Voluntariado e da Solidariedade
CADÚNICO	Cadastro Único
CAM	Centro de Atendimento ao Migrante
CDL	Câmara de Dirigentes dos Lojistas
CESUCA	CESUCA Centro Universitário
CIAI	Centro de Informação e Atendimento a Imigrantes
CNig	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
COMIRAT/POA	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas de Porto Alegre
COMIRAT/RS	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CRAI	Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante
CRIM	Centro de Referência ao Imigrante
DEE	Departamento de Economia e Estatística
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social
FPMH/RS	Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul
FPMHPF	Fórum Permanente de Mobilidade Humana de Passo Fundo
GAIRE	Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MJSP	Ministério da Justiça e da Segurança Pública
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAARI	Núcleo de Apoio e Assessoria a Refugiados e Imigrantes
OIM	Organização Internacional para Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PP	Partido dos Progressistas

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RNM	Registro Nacional Migratório
SAPIDE	Secretaria Adjunta de Povos Indígenas e Direitos Específicos
SASCH	Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Habitação
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SISMIGRA	Sistema de Registro Nacional Migratório
SMCTE	Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UPIIRDD	Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 NOTAS METODOLÓGICAS E DE CAMPO: AS MOTIVAÇÕES E O DESENHO DA PESQUISA.....</b>	<b>25</b>
<b>3 O ESTADO DA ARTE SOBRE MIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEFINIÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Revisão da Literatura: migração, políticas públicas e atores gaúchos.....</b>	<b>34</b>
3.1.1 A migração e as políticas públicas no campo acadêmico .....	37
<b>3.2 O Neo-Institucionalismo Histórico como Referencial Teórico .....</b>	<b>43</b>
<b>4 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA .....</b>	<b>57</b>
<b>5 DOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DE DADOS DAS EXPRESSÕES INSTITUCIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>69</b>
<b>5.1 O Rio Grande do Sul como rota de destino das migrações internacionais do Século XXI.....</b>	<b>69</b>
<b>5.2 Expressões institucionais nos municípios do Rio Grande do Sul: o que existe? .....</b>	<b>77</b>
5.2.1 Mapeamento das instituições estatais para migrantes e refugiados dos municípios gaúchos do CadÚnico .....	83
5.2.2 Mapeamento das organizações da sociedade civil .....	99
<b>6 A AUTONOMIA DO ESTADO COMO FUNDADORAS DAS INSTITUIÇÕES: OS CASOS DE CANOAS, CACHOEIRINHA E ESTEIO.....</b>	<b>122</b>
<b>6.1 Canoas .....</b>	<b>123</b>
6.1.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Canoas .....	132
<b>6.2 Cachoeirinha.....</b>	<b>136</b>
6.2.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Cachoeirinha .....	145
<b>6.3 Esteio.....</b>	<b>148</b>
6.3.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Esteio.....	159
<b>6.4 Autonomia estatal dos municípios da região metropolitana gaúcha .....</b>	<b>162</b>
<b>7 ATORES SOCIAIS E SUAS INFLUÊNCIAS NA ARENA PÚBLICA DE PORTO CAXIAS DO SUL, PORTO ALEGRE E PASSO FUNDO .....</b>	<b>168</b>
<b>7.1 Caxias do Sul.....</b>	<b>169</b>
7.1.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Caxias do Sul .....	184
<b>7.2 Porto Alegre.....</b>	<b>189</b>

7.2.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Porto Alegre.....	202
<b>7.3 Passo Fundo.....</b>	<b>206</b>
7.3.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Passo Fundo .....	213
<b>7.4 As dinâmicas socio estatais nos municípios e a gênese das agências públicas.....</b>	<b>217</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>224</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>238</b>
<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>260</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA CATEGORIA “ESTADO” .....</b>	<b>263</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA CATEGORIA “SOCIEDADE CIVIL” .....</b>	<b>267</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As migrações internacionais no século XXI se apresentam como um complexo fenômeno vivenciado pelas pessoas que se encontram em mobilidade humana internacional. Pelos mais diversos motivos tais deslocamentos ocorrem pelo mundo: em razão de perseguição política, econômica, étnico-racial, racismo; por divisão internacional do trabalho; por crises climáticas e desastres nacionais; por guerras civis, conflitos armados, instabilidade democrática, entre outros.

A mobilidade humana contemporânea é sublinhada, para o Brasil, por características distintas de fluxos migratórios históricos, tendo em vista a chegada da chamada migração de “novos rostos”: a mobilidade humana internacional advinda do Sul Global (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021). Também denominada migração “Sul-Sul”, os movimentos migratórios vêm e vão para países considerados do Sul Global, isto é, América Latina, Caribe, África e Oriente Médio.

No Brasil, considera-se que houve consolidação do país na rota migratória de saída e entrada de pessoas a partir de 2010, quando ocorreu a catástrofe ambiental no Haiti, além da estabilização democrática e econômica abrindo as portas do país para outras nacionalidades (senegaleses, cubanos, colombianos, bengaleses, congolezes, entre outros). Em 2021 estimou-se que 1,3 milhão de migrantes residem no Brasil, sendo os maiores fluxos migratórios recebidos pelo Brasil entre os anos de 2011 e 2020 dos países: Venezuela, Haiti, Bolívia, Colômbia e Estados Unidos (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021).

O fenômeno migratório internacional entre e em direção a países do Sul Global se apresenta como um quadro de desafios políticos, bem como teórico-metodológicos para compreensões e explicações das tendências globais. Para além da mobilidade geográfica, adversidades múltiplas são enfrentadas na esfera do deslocamento humano em razão da diversidade de causas e motivos, bem como à própria condição de quem é migrante, o que denota a heterogeneidade de indicadores de coletas de dados (BENGOCHEA; SAUCEDO, 2018), retratando as complexidades que circundam de quem se move.

Assim, esta população não enfrenta, somente, desafios para a travessia de fronteiras geográficas. Os migrantes têm de encarar fronteiras políticas, onde há o estabelecimento de um ordenamento jurídico diferente do seu, desde Constituição

até leis migratórias, que podem ser flexíveis ou rígidas (ZAMBERLAM; et al., 2009). Também deve ser enfrentada a fronteira simbólica, isto é, cultura, religião e moral do país receptor. Como menciona Pinto (2019, p. 11) "é um processo contínuo de desterritorialização", cabendo ao migrante, já em condição vulnerável, se desentranhar de seu território e se reterritorializar em solo exilado.

Quando se entende que a migração é um fenômeno de constante mudança, é importante o estudo para sua devida atualização. Novos fluxos, novos agentes propulsores da mobilidade, novas rotas, novas políticas são apresentadas constantemente no cenário da mobilidade humana. Além disso, a migração internacional é um acontecimento complexo e dinâmico, que atinge diretamente a conjuntura cultural, econômica, política e social do Estado receptor.

Dessa forma, as políticas públicas a migrantes e refugiados em um território surgem em uma conjuntura de adequar crescentes necessidades no acesso a direitos e a serviços, bem como no contexto internacional de maior exigência de viabilizar os direitos às pessoas em mobilidade. Esta conjuntura inclui, também, a do Brasil em 2017, com a passagem do Estatuto do Estrangeiro, com ótica voltada à segurança nacional, para a Lei de Migração, regida por pilares fundamentados nos direitos humanos.

A atual Lei de Migração corresponde à importância que, desde a virada para o século XXI, a migração internacional tem se tornado tema de ingresso no debate e na agenda pública. A chegada de migrantes de "novos rostos", isto é, migrantes que não se encaixam no padrão desejado da política migratória, expôs as lacunas existentes no Estatuto do Estrangeiro acerca de regularizações migratória, ausência de políticas, disparidade entre direitos e deveres, sendo este último expressivamente maior. O Estatuto, portanto, regia a política migratória brasileira de maneira anacrônica.

O contexto de redemocratização do Brasil, somada à descentralização das políticas sociais a partir da Constituição de 1988, trouxe uma série de desafios para a esfera estadual e, especialmente, para a esfera municipal, quando se trata da implementação destas políticas visando o acolhimento e a integração de migrantes e refugiados. Ademais, a Lei de Migração inova no cenário interno trazendo a disposição da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a qual tem a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal, de maneira interfederativa, garantindo a participação de

organizações da sociedade civil (BRASIL, 2017a). Além de reconhecer a importância de atores sociais no trabalho humanitário, também identifica que o trabalho coordenado entre todos os entes federativos se propõe a facilitar a inclusão social, a obtenção da documentação, acesso a direitos e a serviços a todas as pessoas em mobilidade humana.

Apesar do avanço trazido pela Lei de Migração, o Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, que a regulamenta, causou espanto a atores sociais que participaram desta construção do debate: houve pouca consulta pública para a produção deste ato normativo, além de apontar diversas incongruências (BRASIL, 2017b). Dentre as mais variadas críticas a respeito do Decreto, destaca-se, principalmente, a lacuna legislativa quanto às políticas públicas à população migrante.

Squeff e Pecker (2020) afirmam que a política migratória não gira em torno de, somente, regulamentações acerca da entrada e da saída de pessoas no território brasileiro; ela deve comportar, também, práticas estatais para inserção de migrantes e refugiados, isto é, condições de permanência no Brasil. A falta de regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida obstaculiza a coordenação interministerial e interfederativa de ações, metas e programas claros para população migrante com relação aos governos subnacionais (SQUEFF; PECKER, 2020). Assim, a implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados, em boa parte, ficaram à cargo da autonomia de governos subnacionais, na medida em que é nesta esfera federativa que se constitui como o espaço em que a população migrante buscará acessar serviços públicos, como garantido pela legislação migratória de 2017 (BRASIL, 2017a).

Desse modo, estudar os municípios onde a população passa a se estabelecer torna-se uma tarefa importante, uma vez que nos governos subnacionais há o estabelecimento de diversas respostas públicas e sociais, bem como a própria ausência destas em alguns municípios. Esta multiplicidade de resultados chama a atenção para explorar os processos de instituição dos órgãos voltados para migração, bem como da constituição das políticas públicas existentes para este público-alvo.

O foco deste trabalho é concentrado nos municípios que compõem o estado do Rio Grande do Sul, uma vez que foi identificado como o quarto estado que mais recebe o fluxo migratório Sul-Sul, sendo as principais nacionalidades haitianas,

senegaleses e venezuelanos habitando o território (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021). Observando a similaridade do perfil migratório no estado, verifica-se que os municípios do Rio Grande do Sul estabeleceram diversas respostas estatais e sociais, bem como a própria ausência destas em alguns municípios. Assim, há uma lacuna a ser explorada: os processos de constituição dos órgãos voltados para migração, bem como das políticas públicas, trazendo o tecido relacional do Estado para a pesquisa.

A revisão bibliográfica mostrou que, no caso do Rio Grande do Sul, esta temática ainda não foi explorada, pois grande parte dos estudos de Ciências Sociais quando possuem área de conhecimento em políticas públicas, concentra-se na linha da etnografia, como, por exemplo, as pesquisas de Zelaya (2018), Ricci (2018) e De Paula (2017). Já César e Zanini (2018), Ferreira da Silva e Bento (2021), Schubert (2020), Vieira Cá (2019), Guilherme (2017), estudam perspectivas do mercado de trabalho, comércio de rua, situação jus laboral e integração socioeconômica de migrantes e refugiados em municípios do Rio Grande do Sul.

Com estes apontamentos da revisão de literatura, este estudo pretende contribuir com a área de Ciências Sociais trazendo referencial teórico do neo-institucionalismo histórico para observar as iniciativas municipais de respostas aos fenômenos migratórios no Rio Grande do Sul, partindo do seguinte pressuposto: a constituição das instituições advém da autonomia do Estado ou da socio gênese e interações socio estatais.

Nesse sentido, o aporte teórico traz a importância de verificar as ações e as interações entre os múltiplos atores que compõem a arena política (HALL; TAYLOR, 2003). Destaca-se, assim, o papel imprescindível da sociedade civil, tanto no atendimento de migrantes e refugiados, como ator influente na construção de agenda pública e nos processos de tomada de decisão para formulação de políticas públicas, especificamente para migrantes e refugiados.

Nas mais variadas formas de observar a realidade pelas lentes analíticas do neo-institucionalismo histórico, as capacidades estatais ganham força, uma vez que são consideradas a operacionalização de múltiplos recursos, estruturas, burocracias e políticas para atingir um objetivo estatal. Além disso, representam, para as interações socio estatais, a institucionalização de interesses e valores da sociedade civil.

Ainda na contribuição do aporte teórico, durante esta dissertação, algumas terminologias da área da migração serão utilizadas. Quando ocorrer o uso do termo “migração”, desenvolve-se a perspectiva de que é um movimento amplo, repleto de agentes propulsores para tal deslocamento, que pode incluir tanto motivos de migração voluntária, como de migração forçada (refúgio, asilo político, acolhida humanitária, entre outros). Assim, “migrante” é uma terminologia que abarca as mais diversas categorias migratórias presentes nos estudos da mobilidade humana. Quando necessária a abordagem específica de um grupo em deslocamento, este será denominado por meio da representação categórica (exemplo: refúgio).

Nesse sentido, “refugiado” será caracterizado conforme a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena e a Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997. Por tal conceituação se entende que refugiada é a pessoa que, devido a fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política está fora do seu país de nacionalidade ou de residência habitual, em caso de ausência de nacionalidade, e não possa ou não queira regressar a ele (BRASIL, 1997). Somado a isso, também se entende que refugiada é a pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, deslocou-se forçadamente para buscar proteção internacional em outro país (BRASIL, 1997). Já o solicitante de refúgio é considerado aquele que está iniciando seu processo de pedido de reconhecimento de tal condição, aguardando a decisão do órgão competente (no Brasil, o CONARE).

Pensando na coordenação e no tratamento dos fluxos migratórios, utiliza-se “política migratória” como representação das legislações vigentes que regulamentam a entrada, a permanência, a expulsão, as modalidades de regularização migratória, os direitos e deveres específicos da população migrante, além de diretrizes de atendimento aos serviços públicos. Em suma, leis, decretos, portarias interministeriais, resoluções conjuntas, resoluções normativas, atos do legislativo que regulamentam a mobilidade humana no território nacional.

Para a escolha dos municípios de análise desta pesquisa, utilizou-se do banco de dados quantitativos promovido pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do governo do Rio Grande do Sul. Especificamente, usou-se das informações baseadas no Cadastro Único (CadÚnico), entendendo que este desenho permite examinar

uma população migrante em situação de vulnerabilidade, que é usuária, por direito, de política de assistência social no território a ser investigado.

As cidades que mais possuem migrantes e refugiados inscritos na política de assistência social, no estudo do DEE/SPGG/RS são, nesta ordem: Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Santana do Livramento, Gravataí, Cachoeirinha, Lajeado, Esteio e Passo Fundo. O município de Rio Grande foi adicionado à investigação pela interação societal presente, levantada em revisão bibliográfica.

Dessa maneira, considerando que não há uma política pública nacional regulamentada voltada para população migrante, somada à ausência de produções bibliográficas referentes ao Rio Grande do Sul na seara proposta, a presente dissertação possui o seguinte problema de pesquisa: quais são as origens das novas instituições voltadas para migrantes e refugiados e quais são as capacidades estatais construídas para garantir a provisão de direitos a essas populações nos municípios gaúchos com maior número de migrantes inscritos no Cadastro Único?

Assim, esta dissertação tem como objetivo geral realizar um estudo de caso sobre as respostas institucionais frente à migração Sul-Sul entre as cidades de Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo, considerando o surgimento das instituições através da autonomia do Estado ou das interações socio estatais. A escolha destes seis municípios se deu em razão da pesquisa proposta pelo DEE/SPGG/RS, em que estas cidades apareceram no *ranking* dos dez municípios com maior número de migrantes e refugiados inscritos no CadÚnico e, posteriormente, do aceite à pesquisa de campo.

Desse modo, os objetivos específicos foram delimitados em:

1. Realizar levantamento de instituições, órgãos e organizações da sociedade civil voltados para população migrante nos dez municípios gaúchos com maior número de migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único;
2. Investigar as origens das instituições para população migrante nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Cachoeirinha, Esteio e Passo Fundo;
3. Mapear as capacidades estatais para migrantes e refugiados do ponto de vista técnico-administrativo e político-institucional dos municípios de

Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Cachoeirinha, Esteio e Passo Fundo;

4. Atualizar os dados dos instrumentos de gestão migratória aplicados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, em 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Cachoeirinha, Esteio e Passo Fundo.

As hipóteses aqui aventadas foram frutos de diversas reflexões a partir da observação constante e descrição do banco de dados elaborado e apresentado no capítulo 05, denominado “Dos estados aos municípios: análise de dados das expressões institucionais no Rio Grande do Sul”. De um modo geral, a investigação parte da hipótese de que as instituições a serem analisadas na dissertação possam surgir como produto de autonomia do Estado ou se constituem mediante interação da sociedade civil. Este exame foi realizado por meio de entrevistas com os principais atores consolidados no âmbito municipal.

Ainda, no sentido informado acima, pressupõe-se que não seria de interesse imediato do governo desenvolver capacidades para atendimento desta população. Este pensamento parte do reconhecimento que migrantes e refugiados não têm direito ao voto no Brasil, não participam do jogo eleitoral e são considerados cidadãos “secundários”. Portanto, se o público-alvo de uma política não usufrui do jogo político, não há por que institucionalizar a agenda migratória no município, com deslocamento de recursos orçamentários, humanos e criação de capacidades estatais. Assim, acarretam baixa prioridade quando apresentadas as demandas multisetoriais da população migrante. Neste contexto, se pressupõe falta de capacidade técnico-administrativa e político-institucional dos municípios. Diante disso, outra hipótese aventada é que uma sociedade civil robusta na esfera municipal poderia ser um fator importante de indução de novas políticas e constituição de instituições, sobretudo em razão das interações socio estatais.

Outra hipótese parte do entendimento que, em municípios com maior número populacional de migrantes e refugiados, mais políticas e capacidades estatais são desenvolvidas. Este fato parte do pressuposto de que, quanto maior o fluxo migratório, mais demandas e necessidades surgem ao poder público municipal, que desenvolve infraestruturas para atendimento de migrantes e refugiados.

Ainda referente às capacidades estatais municipais, supõe-se que as variadas respostas institucionais implementadas nos municípios do Rio Grande do Sul

possuem essa diversidade em razão da ausência de política pública verticalizada, em consonância com o artigo 120 da Lei de Migração. Assim, a autonomia dos municípios possibilita múltiplas expressões institucionais nas cidades gaúchas, conforme a realidade de cada local.

Para efetivar este estudo técnico-científico, a abordagem aqui trazida é definida por critérios qualitativos, tendo em vista que a pesquisa se desloca a uma dimensão complexa das relações entre o Estado sociedade civil no estudo das instituições políticas para migrantes e refugiados. Somado a isso, o estudo proposto traz a dimensão de entender os contextos institucionais e as diversas respostas estatais locais frente às migrações internacionais.

Desse modo, foi produzida revisão da literatura para identificar as principais tendências e lacunas nos cursos de Ciências Sociais e Sociologia, observando, principalmente, temas de políticas públicas, atores estatais e sociais e migração. Com a baixa produção científica na área, abriu-se o leque para estudar trabalhos de outras áreas correlatas ao objeto da dissertação. Além disso, documentos, legislações, relatórios, pareceres e bancos de dados quantitativos a respeito da migração e do refúgio foram usados como fontes de pesquisa.

Outra fonte secundária de dado foi consultada: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com recorte de tempo do relatório de 2018, a qual embasou a elaboração de categorias para buscar as expressões institucionais estatais no Rio Grande do Sul, além da aplicação de dimensão analítica a respeito dos “instrumentos de gestão migratória” e sua devida atualização nos municípios a serem estudados (Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo).

Assim, o trabalho ficou dividido em oito capítulos, sendo o primeiro esta introdução e o último as considerações finais.

O segundo capítulo versa sobre as notas metodológicas do estudo, com os caminhos percorridos para afunilamento da temática, além das observações a respeito da ética no campo.

O terceiro capítulo trata sobre o estado da arte sobre migração e políticas públicas e o referencial teórico escolhido. Na primeira parte, apresenta-se a revisão da literatura, os trabalhos já desenvolvidos nas áreas de conhecimento e as lacunas observadas quanto à produção científica na área da Ciência Política. Com relação ao referencial teórico, foi proposto a contribuição científica a partir de um olhar do

neo-institucionalismo histórico, da autonomia do Estado e das interações socio estatais na construção de capacidades estatais municipais para migrantes e refugiados, além de utilizar conceitos, como, por exemplo, “políticas públicas subterrâneas”.

Com a delimitação do tema, surge a necessidade da contextualização histórica da política migratória brasileira. Assim, o quarto capítulo relembra a trajetória histórica dos direcionamentos dados pelo governo federal em relação às migrações internacionais, os impactos para entendimento da categoria “migrante” diante das hierarquias sociais e as instituições voltadas ao tema na atualidade.

A partir dessa proposta, o quinto capítulo focaliza na análise de dados empíricos a respeito dos dez municípios que mais possuem migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único no estado do Rio Grande do Sul, incluindo a cidade de Rio Grande no final. O estudo é feito de maneira pormenorizada para mapear tanto instituições estatais, como organizações da sociedade civil no território. Tendências são apresentadas no encerramento do capítulo para estipulação de hipóteses a serem respondidas por meio da pesquisa de campo de seis municípios participantes do banco de dados construído.

O capítulo sexto delimita o estudo de Canoas, Cachoeirinha e Esteio. A primeira lente teórica-metodológica é utilizada neste capítulo para entender a gênese e a formação de instituições para migrantes e refugiados nas três cidades por meio da análise da autonomia do Estado no desenho das capacidades estatais municipais e baixa participação da sociedade civil. Assim, uma reconstrução histórica foi feita em cada cidade através das entrevistas propostas e, posteriormente, frutos foram descritos a partir das suas semelhanças e diferenças.

O capítulo sétimo, por sua vez, traz o estudo entre as cidades de Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo, visto que são cidades que possuem robustas organizações da sociedade civil no território. Assim, propõe-se estudar as interações socio estatais na formação de instituições para migrantes e refugiados nos três municípios. Assim, foi identificado o efeito de atores sociais na arena estatal pública e como isto repercutiu na formação de capacidades estatais dos três municípios.

Por fim, a dissertação finaliza a produção com considerações finais do estudo, elencando os principais resultados coletados. Referências e apêndices encontram-se no final do trabalho para demonstrar o embasamento teórico-metodológico e de campo proposto.

## **2 NOTAS METODOLÓGICAS E DE CAMPO: AS MOTIVAÇÕES E O DESENHO DA PESQUISA**

Antes de aprofundar a metodologia deste trabalho, é importante ressaltar o posicionamento enquanto pesquisadora frente ao campo empírico que este estudo se apresenta.

Minha ligação com o tema da migração vem da minha história. Desde pequena estive em um processo de deslocamento. Nascida no Rio Grande do Sul, atravessei as fronteiras internas de vários estados e fui criada em Goiás. Cresci em um território que não era o meu originário: clima, vegetação, umidade do ar, cultura, comidas típicas, sotaque, composição familiar, qualidade educacional, condições de renda e todas as outras searas e circunstâncias que eram diferentes da minha terra natal. O desafio da saudade era constante. Quando voltei a morar no Rio Grande do Sul, revivi o processo migratório. Me senti peregrina, um pouco “candanga”, um pouco “gaúcha”.

A interdisciplinaridade foi fundamental à minha formação enquanto trabalhadora. Durante a graduação de Direito, “viajei” por diversas áreas de pesquisa, até encontrar a migração e o refúgio o meu lar. No meio da produção do meu trabalho de conclusão sobre migração na União Europeia, senti a necessidade de me aproximar cada vez mais da temática. Assim, prestei a seleção do Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE) da UFRGS. Quando ingressei no grupo, percebi que minha trajetória enquanto pesquisadora, estudante e profissional tinha encontrado o seu lar: a migração.

O GAIRE foi a experiência mais enriquecedora que eu tive enquanto estudante de direito. Em um grupo multidisciplinar, com estudantes de enfermagem, sociologia, serviço social, relações internacionais, administração, entre outros cursos, pude sair da rigidez da normatividade e me tornar uma pessoa com olhar para além do direito. Esse grupo foi fundamental para entender meu objetivo profissional: o trabalho humanitário.

Graças a este caminho percorrido eu pude ingressar na vaga de trabalho que ocupo hoje, como assessora jurídica do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR). Muito do meu conhecimento sobre o trabalho humanitário advém da minha ocupação e da minha trajetória de representação institucional em instituições

participativas, no desenvolvimento de cursos e na gestão de casos por meio do GAIRE e/ou do SJMR.

Além de pesquisadora, sou trabalhadora humanitária. Estou na ponta vivenciando todo o processo de interação entre sociedade civil e Estado, de formulação de políticas, de implementação de serviços. Vejo instituições existindo e interrompendo atendimentos, acolhimentos, programas. Dessa maneira, é importante mencionar que nenhuma fronteira ética foi ultrapassada durante a escrita deste estudo.

O fato de estar vivendo neste campo da mobilidade humana internacional antes mesmo do ingresso ao mestrado me possibilitou o reconhecimento como membra de um dos grupos de extensão mais importantes do Rio Grande do Sul e, com a atuação frequente no *advocacy*, como trabalhadora humanitária. As pessoas que compõem o universo da pesquisa já havia prévia lembrança de mim. Diante disso, todas as informações coletadas foram atreladas a algum tipo de fonte de dados, além de todo o arcabouço fornecido pelas pessoas, em entrevista. Todo o planejamento ético foi rigorosamente seguido para que ambos os reconhecimentos de pesquisadora e de assessora não influenciassem no direcionamento das interações.

Feitas essas qualificações sobre o posicionamento frente ao universo da pesquisa, adentrar-se-á à metodologia do trabalho.

O método de pesquisa a ser escolhido determina o planejamento da investigação em busca de respostas frente aos problemas e às inquietações do tema. No âmbito das Ciências Sociais, os resultados obtidos estão sujeitos a interpretações de dados que são vinculados a realidades sociais (BAUER; GASKELL, 2008). Vários desafios se inserem no desenvolvimento da pesquisa social, tanto na metodologia empregada, como no desenvolvimento da pesquisa e do conhecimento. Elenca-se, por exemplo, a massiva produção acadêmica a partir da experiência social vivenciada pelo Norte, isto é, Estados Unidos, Canadá e países da Europa (CONNELL, 2012). Também, adversidades metodológicas surgem a partir da imposição de um modelo que exclui a “experiência social de quem foi colonizado”, muitas vezes marginalizando as experiências vividas pelo Sul global (CONNELL, 2012).

Este estudo se propõe a trazer a exploração como cerne metodológico do trabalho, para oportunizar uma visão sobre a origem das instituições voltadas para

migrantes e refugiados e suas interações em municípios do Rio Grande do Sul. A abordagem aqui trazida é definida por critérios qualitativos, tendo em vista que a pesquisa se desloca a uma dimensão complexa das relações entre Estado e sociedade civil, com dimensões analíticas desenhadas para auxiliar nas investigações teóricas e de campo.

A escolha do método qualitativo se deu por duas razões: a primeira, pela possibilidade de utilizar múltiplos métodos para coleta de dados, como, por exemplo, análise documental, entrevistas semiestruturadas e revisão da literatura (BAUER; GASKELL, 2008). O método qualitativo, ainda, proporciona a busca pela reconstrução histórica da realidade em que o problema de pesquisa se insere, relacionando a teoria com a empiria em busca de produtos a serem compartilhados com as pessoas que vivem o trabalho humanitário na ponta.

De maneira a realizar um recorte temático, o foco da dissertação se deu nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, o qual se encontra como um dos principais territórios brasileiros na integração local da rota migratória Sul-Sul. A escolha do banco de dados quantitativos para pensar o recorte da migração a ser investigada é baseado no levantamento proposto pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do governo do Rio Grande do Sul, que usa de três plataformas de dados: SISMIGRA, da Polícia Federal, onde há registros de migrantes que solicitaram seu Registro Nacional Migratório; Relação Anual de Informações Sociais, para àqueles não-nacionais inseridos no mercado de trabalho e, por fim, Cadastro Único, população migrante que acessa a rede socioassistencial gaúcha. Especificamente, utilizou-se das informações baseadas no Cadastro Único (CadÚnico), entendendo que este desenho permite examinar uma população migrante em situação de vulnerabilidade, que é usuária, por direito, de política de assistência social.

Para o levantamento de banco de dados das cidades, foram determinadas categorias com base no referencial teórico do neo-institucionalismo histórico.

Com relação à esfera estatal, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traz a caracterização de órgãos do gestor municipal. Estas categorias de análise auxiliam a estudar as estruturas organizacionais dos municípios frente a políticas a serem desenvolvidas, a exemplo assistência social, saúde e educação (IBGE, 2018). Assim, são elas:

1. Secretaria municipal exclusiva;
2. Secretaria municipal em conjunto com outras políticas;
3. Setor subordinado a outra secretaria;
4. Setor subordinado diretamente à chefia do executivo;
5. Órgão da administração indireta;
6. Não possui estrutura específica.

Estas dimensões trazidas pela MUNIC serviram de inspiração para elaborar as seis categorias de análise do Estado deste trabalho, sendo elas: “Secretaria municipal exclusiva”; “Secretaria municipal em conjunto com outras políticas”; “Setor subordinado a outra secretaria”; “Instituições participativas”; “Equipamento estatal exclusivo ao atendimento de migrantes” e “Não possui estrutura específica”, que serão exploradas no capítulo 05, denominado “DOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DE DADOS DAS EXPRESSÕES INSTITUCIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL”.

Para análise das organizações da sociedade civil, foram elencadas cinco categorias: “Entidades religiosas”; “Associação de migrantes”; “Grupos universitários”; “Internacional” e “Outros”. Estas dimensões analíticas tiveram como base pesquisas acerca dos atores sociais presentes no território do Rio Grande do Sul e a natureza das organizações que possuem projetos e ações voltadas ao público-alvo migrante.

Para ambas as categorias, foram formados descritores para buscar os atores presentes nas cidades no Google, além de conhecimento prévio da pesquisadora a respeito da existência das instituições. Para organizações da sociedade civil, o levantamento se deu com “categoria do ator + imigrantes + município a ser pesquisado”. Com relação ao Estado, utilizou-se da formação categórica acima referida, além do ingresso nos *sites* das prefeituras buscando por referências à migração e ao refúgio na organização da Administração Pública local, tanto em notícias, como em subdivisões das páginas on-line das prefeituras.

Inicialmente, o estudo de caso como problema de pesquisa foi escolhido no intuito de entender o fenômeno da migração no contexto institucional dos municípios de Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Santana do Livramento, Gravataí, Cachoeirinha, Lajeado, Esteio, Passo Fundo e Rio Grande. O estudo de caso é um tipo de procedimento de pesquisa que possibilita o aprofundamento, riqueza em detalhes e maiores descrições sobre o fenômeno na realidade local,

além de permitir múltiplas observações diante da ocorrência a ser explorada (GERRING, 2007).

O estudo de caso é definido por Yin (2001) como a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto de realidade, local e atual, em que diversas fontes de evidências constroem a ponte entre teoria e empiria. Assim, o estudo de caso proporciona uma análise focalizada em um fenômeno – objeto do estudo –, sua manifestação na realidade e a exploração do tema em uma delimitação de tempo, de espaço e de atores.

O estudo de caso pode ser entendido de duas maneiras: um estudo intensivo de um único caso, de maneira profunda, a ser observado apenas um fenômeno ou a incorporação de casos múltiplos, em sistema de comparação entre si (GERRING, 2007). Estas múltiplas observações ao fenômeno estipulado possibilitam combinar e explorar situações diferentes e sequências causais que podem levar aos mesmos resultados ou não (GERRING, 2007).

Diante das complexidades das camadas de interações e de institucionalizações de capacidades estatais municipais, observando as lentes analíticas teóricas descritas no capítulo seguinte, iniciou-se o estudo das respostas institucionais dos dez municípios que mais possuem migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único, sendo eles: Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Santana do Livramento, Gravataí, Cachoeirinha, Lajeado, Esteio, Passo Fundo, além de Rio Grande, incluído por identificação de produção científica a seu respeito, bem como pela implementação de uma instituição participativa.

O afunilamento da escolha dos municípios para aplicação da perspectiva histórico-comparativa para explicar os processos e as dinâmicas sociais (BORGES, 2007) se deu por duas razões: o rastreamento das múltiplas expressões institucionais com causas antecedentes aos casos (GERRING, 2007) e respostas aos convites da pesquisa de campo. Dos onze municípios elencados para esta dissertação, seis responderam positivamente para participação na pesquisa de campo. Vale ressaltar que foram feitas inúmeras tentativas de convite por e-mail e telefone direcionados às Secretarias dos municípios de Bento Gonçalves, Lajeado, Gravataí e Santana do Livramento, contudo restaram frustrados pela ausência de respostas, além de servidores públicos não saberem indicar pessoas de referência técnica na área da migração para que as entrevistas semiestruturadas pudessem ocorrer. Com relação à Rio Grande, ator vinculado à sociedade civil concedeu

entrevista e, a partir da coleta dos resultados, entendeu-se pela exclusão do município, uma vez que ficou identificado que houve implementação do Comitê Municipal para migrantes e refugiados na cidade em uma “onda” de concretização de instituições participativas no Rio Grande do Sul em meados de 2013 a 2015, como ocorreu o movimento para implementação do Comitê Municipal em Porto Alegre.

Dessa maneira, seis municípios foram escolhidos como objeto de análise das capacidades estatais municipais e suas dinâmicas de interações socio estatais: Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo. O levantamento de dados levou a uma divisão em dois blocos de pesquisa: o primeiro com Canoas, Cachoeirinha e Esteio, onde houve a implementação de capacidades estatais municipais voltadas ao público migrante sem participação da sociedade civil, a partir da experiência prévia de participação em programa do governo federal de interiorização de famílias venezuelanas, o que desperta curiosidade em averiguação mais detalhada na pesquisa de campo.

O segundo bloco se deu por meio da coleta de dados realizada no projeto de qualificação, onde foi apontado que os municípios de Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo possuem presença de organizações da sociedade civil, cujos objetivos envolvem o trabalho humanitário nos territórios. Dessa maneira, a análise foi centrada em investigar as dinâmicas de interações socio estatais e os múltiplos efeitos desta atuação nas cidades elencadas.

Adentrando no método da coleta de dados, uma das formas usadas foram entrevistas semiestruturadas com atores estatais e sociais para concretizar um resgate histórico das instituições. A seleção destas representações se deu por meio de agenda pessoal da pesquisadora, somado ao importante trabalho histórico desenvolvido pelo(a) entrevistado(a), além de referência técnica das instituições e organizações no território.

Foram elaborados dois roteiros de entrevistas semiestruturadas, um vinculado a atores do Estado, outro, para organizações da sociedade civil, a fim de observar as dinâmicas das instituições nos territórios locais, os quais podem ser consultados na íntegra nos apêndices deste trabalho. Todas dez as entrevistas foram gravadas por meio da Plataforma Teams, após consentimento do(a) entrevistado(a), transcritas e armazenadas em nuvem específica para a pesquisa de campo. O sigilo ao nome foi garantido e a informações que poderiam identificar o(a)

entrevistado(a) foram retiradas da dissertação. Foram escolhidos nomes fictícios para possibilitar a escrita do trabalho, da seguinte forma:

Quadro 1 – Lista de nomes fictícios usados

Nome Fictício	Ator	Município
Elis	Estado	Canoas
Marisa	Estado	Cachoeirinha
Gil	Estado	Esteio
Nara	Estado	Caxias do Sul
Moraes	Sociedade Civil	Caxias do Sul
Pessoa	Sociedade Civil	Porto Alegre
Jobim	Sociedade Civil	Porto Alegre
Maria	Sociedade Civil	Porto Alegre
Elza	Sociedade Civil	Porto Alegre
Clara	Sociedade Civil	Passo Fundo

Fonte: elaborado pela autora.

Ainda, a coleta de informações também foi feita através de análise documental, como, por exemplo, legislações, decretos, planos municipais, programas de metas, orçamentos destinados à mobilidade humana e documentos institucionais federais, estaduais e municipais que contribuíssem para estudo da conjuntura local. Uma fonte secundária de dados foi aplicada ao estudo: a MUNIC de 2018, pela razão apresentada abaixo.

A base de dados da MUNIC, aplicada pelo IBGE, traz um conteúdo de extrema relevância para pesquisadores da área de políticas públicas, tendo em vista que se trata de um compilado de informações a respeito da gestão local na produção de ações públicas que visem diversas pastas, como, por exemplo, assistência social, saúde, educação, cultura, entre outros, além de informações sobre recursos, legislações e orçamentos. Segundo o IBGE, a periodicidade da pesquisa é anual, contudo, no *site*, há somente resultados das coletas de informações até o ano de 2020. Em 2018, a MUNIC trouxe dados inéditos sobre ações municipais que envolvessem a temática migratória a partir da categoria “instrumentos de gestão migratória”.

A iniciativa da pesquisa em gestão migratória tratada pela MUNIC em 2018 serve, neste estudo, como fonte de dados secundária para observar o aprimoramento da governança migratória local, tendo por objetivo a atualização das dimensões analíticas de ação do poder público nos seis municípios (Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Cachoeirinha, Esteio e Passo Fundo). Ainda, dados gerais da MUNIC referente aos órgãos das prefeituras também foram aplicados neste estudo para a constituição das categorias analíticas dos atores estatais investigados nos dez municípios com maior número de inscrições de migrantes e refugiados no Cadastro Único, conforme será explorado no capítulo 05. Desse modo, em cada descrição de município haverá atualização dos dados da MUNIC, tendo em vista que não houve outra pesquisa a respeito dos instrumentos de gestão migratória aplicados pelo IBGE.

Impende destacar, também, a relevância da pesquisa produzida pelo MigraCidades. O MigraCidades é um projeto de parceria entre Organização Internacional para Migrações (OIM), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desde 2019, que tem por objetivo diagnosticar a governança migratória local em cinco etapas de verificação para auxiliar os governos locais a fortalecerem e construir iniciativas e política públicas migratórias.

Esta plataforma conta com relatórios anuais dos governos municipais e estaduais que se propuseram a participar pelo processo de certificação em suas cinco etapas: inscrição; diagnóstico com preenchimento de formulário com indicação das ações que estão sendo desenvolvidas; priorização de dimensões de áreas-chaves; certificação e, por fim, monitoramento das ações indicadas como prioritárias pelo governo.

As dez dimensões consideradas como essenciais para análise da governança migratória local na plataforma MigraCidades são:

1. Estrutura institucional de governança e estratégia local;
2. Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes;
3. Participação social e cultural de imigrantes;
4. Transparência e acesso à informação para migrantes;
5. Parcerias institucionais;
6. Acesso à saúde;

7. Acesso e integração à educação;
8. Acesso à assistência social;
9. Acesso ao mercado de trabalho;
10. Acesso, acolhimento e serviços de proteção: gênero, LGBTQ+ e igualdade racial.

Nota-se, assim, similitudes dos instrumentos de gestão migratória trazidas pela MUNIC com as dimensões do MigraCidades: educação; acolhimento institucional; capacitação continuada de trabalhadores do município ou do estado; parcerias institucionais, que podem incluir mecanismos de cooperação entre entes federativos e entre organizações da sociedade civil, e estruturas institucionais municipais que abarquem as migrações internacionais. As diferenças entre as fontes secundárias residem nas especificidades trazidas pelo MigraCidades nas dimensões de acesso à assistência social, ao mercado de trabalho, aos serviços de proteção e transparência e acesso à informação à população migrante.

Destaca-se, assim, a importância do MigraCidades com relação às pesquisas a respeito da governança migratória local. Todavia, os relatórios emitidos pela plataforma não serão aprofundados no decorrer da pesquisa da mesma forma que a MUNIC/2018, tendo em vista que o MigraCidades depende dos engajamentos dos governos locais para participação da certificação, enquanto a MUNIC abrange todas as cidades brasileiras. As informações coletadas pelos relatórios 2020 e 2021 do MigraCidades poderão ser citados para qualificação de averiguações decorrentes da pesquisa de campo. Reconhece-se, ainda, a importância da certificação e do banco de dados da pesquisa, que serve de inspirações para formulação e implementação de políticas públicas voltadas à população migrante.

Como último método de coleta de dados, foi realizada revisão da literatura a respeito da temática, a qual será apresentada e discriminada a seguir, junto à escolha teórica, que guiará as análises desta dissertação.

### **3 O ESTADO DA ARTE SOBRE MIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEFINIÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo, apresentar-se-á o estado da arte a respeito da intersecção entre os temas envolvendo as migrações internacionais e as políticas públicas no Brasil como método de pesquisa para entender a conjuntura de produções literárias e as lacunas a serem exploradas. Para isso, foram determinados descritores e escolhidas plataformas de pesquisa para coletar teses e dissertações sobre a temática.

A partir dos dados evidenciados, foi possível notar baixas produções científicas que envolvessem migrações e políticas públicas no âmbito da Ciência Política. Dessa maneira, a dissertação traz como lentes teóricas o neo-institucionalismo histórico para investigar as gêneses e as trajetórias das instituições e suas interações nos municípios do Rio Grande do Sul.

#### **3.1 Revisão da Literatura: migração, políticas públicas e atores gaúchos**

Em razão do fenômeno complexo que é a mobilidade humana no século XXI, também as instigações causadas pelos desafios encontrados nas teorias e metodologias ao estudo, a pesquisa foi instigada pela proposta de encontrar trabalhos desenvolvidos na área de ciências sociais, com aprofundamento em políticas públicas e ciência política, buscando rastrear as principais tendências e lacunas, especialmente na produção sobre o Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, indagou-se, em primeiro lugar, o que já havia produzido no campo de estudo e quais as tendências mais frequentes na literatura. As buscas por materiais teóricos foram intensas e realizadas nas plataformas: Banco de Teses e Dissertações (BDTD), Scientific Electronic Library Online (SciELO), Capes Periódicos e, posteriormente, houve verificação dos mesmos descritores no Google Acadêmico para contabilizar um nível macro da revisão bibliográfica.

Assim, foram determinados descritores para a pesquisa, usando de palavras-chaves como, por exemplo, “migração”, “imigração”, “migrantes”, “imigrantes”, “sociedade civil”, “políticas públicas”, “Rio Grande do Sul”. A variação linguística com relação a categoria de migrantes foi usada para abarcar o maior número de trabalhos. Além disso, houve inclusão do termo “refúgio” e “refugiados”, tendo em

vista que pesquisadores podem trabalhar com o recorte específico do instituto. Para ter resultados mais exatos, foram usados operadores *booleanos* “and” e “or” e aspas (“”) e asteriscos (\*\*) para “truncar” termos, de acordo com o melhor resultado nas plataformas escolhidas.

Quadro 2 – Descritores da Revisão Bibliográfica

Descritor 01	Políticas Públicas and Porto Alegre and Migração or Imigrantes
Descritor 02	Políticas Públicas and Rio Grande do Sul and Migração or Imigrantes
Descritor 03	Políticas Públicas and Refúgio or Refugiados and Rio Grande do Sul
Descritor 04	Sociedade Civil and Migração or Imigrantes and Rio Grande do Sul
Descritor 05	Sociedade Civil and Refúgio or Refugiados and Rio Grande do Sul
Descritor 06	Mercado or Trabalho and Migração or Imigrantes and Rio Grande do Sul
Descritor 07	Mercado or Trabalho and Refúgio or Refugiados and Rio Grande do Sul

Fonte: elaborado pela autora.

Quando aplicados os métodos supramencionados, apresentou-se tal resultado discriminado na tabela abaixo. O quantitativo discriminado não representa trabalhos selecionados, nem excluídos. Não foi incluído o quantitativo de textos da plataforma Google Acadêmico pelo alto índice de trabalhos que aparecem nas seções.

Quadro 3 - Quantitativo de Textos da Revisão Bibliográfica

Plataforma	Descritor 01	Descritor 02	Descritor 03	Descritor 04	Descritor 05	Descritor 06	Descritor 07
SCIELO	2	4	223	0	3	251	177
BDTD	79	4	2	0	0	11	5
CAPES	152	114	17	72	19	22	207

Fonte: elaborado pela autora.

O método de exclusão se deu, em primeiro lugar, a partir do título dos trabalhos selecionados, o qual deve constar, ao menos, o recorte territorial desta pesquisa. Para auxiliar a compreensão dos títulos, as palavras-chaves das produções científicas foram analisadas. Caso nenhum dos dois itens supramencionados tivessem similitude com “migração”, “políticas públicas”, “Estado”, “sociedade civil” e os municípios analisados aqui, estes foram descartados. Apesar deste rigor na seleção dos trabalhos para análise, nos casos de dúvida em razão do título e das palavras-chave, a leitura atenta ao resumo e à introdução possibilitou aprimorar as escolhas. Foram selecionadas: 21 produções científicas na plataforma BDTD; 20 na CAPES periódicos; 09 no portal Scielo e 30 no Google Acadêmico.

### 3.1.1 A migração e as políticas públicas no campo acadêmico

Diante das notas metodológicas a respeito das pesquisas efetuadas nas plataformas e nos bancos de dados de teses e dissertações, apresentar-se-á

Vilela e Lopes (2011, p. 57) realizaram um levantamento bibliográfico de teses e dissertações produzidas de 1995 a 2009 no Brasil a respeito da temática migratória. O curso de Ciências Sociais e de Antropologia, juntos, detinham 75% das publicações, seguido por Demografia com 8,1% e, por fim, Ciência Política, representando menor percentual, de 4,1%. Este dado se apresenta em consonância ao levantamento feito para a presente dissertação, a exemplo da plataforma BDTD, em que das vinte e uma teses e dissertações selecionadas, doze são da área da sociologia e antropologia social. Nesta plataforma não houve escolha de trabalho desenvolvido na área de demografia, mas de geografia (UEBEL, 2015) e arquitetura (BRAUN, 2020) sim.

A produção do estado da arte da literatura a respeito das migrações internacionais e políticas públicas feita por Coutinho, Bijos e Ribeiro (2018) no recorte de 2006 a 2016, em periódicos nacionais de classificação Qualis de A1 a B2, demonstra a falta de produção científica na área da governança migratória. Os autores também apontam a existência de poucos estudos referentes às etapas de formulação e agenda no âmbito do ciclo de políticas públicas.

Nesta linha, Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), através de Chamada Pública, realizou pesquisa em campo a nível nacional com o objetivo de sistematizar informações a respeito do acesso a serviços públicos por parte da população migrante. Também dá destaque aos obstáculos enfrentados em todo o país, em três eixos: normativos, estruturais e institucionais. Dessa maneira, a pesquisa utilizou da colaboração de entidades da sociedade civil, associações, fóruns, instituições públicas e migrantes que se dispuseram a realizar entrevistas.

A respeito do Rio Grande do Sul, em relação a outros Estados pesquisados, foi considerado um bom articulador e desenvolvedor de uma rede entre sociedade civil e órgãos públicos. O Fórum Permanente de Mobilidade Humana (FPMH/RS) exerce o papel de facilitador, uma vez que converge diversos atores sociais em um mesmo espaço, além do papel de sensibilizador dos órgãos públicos. Contudo, a falta de dados integrados a respeito do quantitativo de migrantes, bem como quais

são as necessidades obstaculizam o acesso a direitos, a serviços e a integração local facilitada (IPEA, 2015, p. 111). Dessa maneira, a construção da agenda e a formulação de uma política pública específica para população migrante fica prejudicada.

Já em resultados analisados em contexto nacional, verificou-se que não há diretrizes centralizadas de atendimento a migrantes, bem como há violações de direitos e obstáculos de acesso a direitos e a serviços (IPEA, 2015, p. 136). Ademais, na pesquisa apontou-se que os migrantes não têm conhecimento de ações para a melhoria de sua proteção no Brasil.

Na consolidação de dados referente à pesquisa com órgãos federais, os principais empecilhos são o número reduzido de recursos humanos destinados ao atendimento da população migrante; inexistência de coordenação eficaz e centralizada; falta de distinção da migração como um grupo específico de demandas; vinculação da migração somente com a pauta do tráfico humano de pessoas; falta de comunicação entre os órgãos de atendimento, bem como de gestão de políticas públicas; falta de dados concretos (IPEA, 2015, p. 145).

Com a análise da revisão da literatura no Rio Grande do Sul, Dias (2018), âmbito das políticas públicas, analisa de forma comparada a existência de ações no âmbito das prefeituras de Pelotas e Rio Grande e de políticas migratórias para migrantes senegaleses, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2017. O autor entendeu que a sociedade civil exerce papel fundamental para inclusão destes migrantes, tendo em vista que as ações desenvolvidas contribuem com a integração local e inserção laboral.

Ainda, Dias (2018) percebeu que a prefeitura de Rio Grande possui mais ações efetivas, em detrimento à cidade de Pelotas, como é o caso da lei orgânica municipal que instituiu um comitê local para atenção à população migrante. Também notou que a sociedade civil, em Rio Grande, trabalha em conjunto com a prefeitura; enquanto em Pelotas, ela é buscada ocasional e pontualmente.

Já Otero (2017), também no âmbito das políticas públicas, apresenta o modelo de governança adotado pelo Brasil, indagando se há ou não uma descentralização da política migratória brasileira, considerando as inovações trazidas pelos governos locais ao longo do seu trabalho. O autor entende que a abordagem de arranjos institucionais no trabalho é de suma importância, tendo em vista que o governo federal, responsável pela gestão do tema da migração, interage

com outros entes federativos, bem como a sociedade civil, compreendida como ator de alta influência na implementação de políticas públicas específicas para população migrante. Nesse sentido, Otero (2017) aplica os conceitos na descentralização da política migratória aos municípios de São Paulo/SP e Porto Alegre/RS, entendendo que ambos os municípios alcançaram diferentes graus de descentralização.

O artigo de Otero e Lotta (2020) é fruto da dissertação de Otero (2017) e analisa a coordenação entre governos federais e municipais no Brasil em relação à política migratória entre os anos de 2013 e 2016, em estudo de caso de São Paulo e Porto Alegre. Os resultados obtidos revelam que o governo local da cidade de São Paulo avançou consideravelmente no sentido de institucionalização da pauta no município, assumindo responsabilidades sobre a população migrante e criando certa autonomia frente ao Governo Federal. Já a cidade de Porto Alegre demonstrava um arranjo menos institucionalizado, com pouca capacidade técnica e financeira, menos autonomia dos governos Federal e estaduais e grande ênfase na participação da sociedade civil.

Ainda, neste estudo se defendeu que a regulamentação da Nova Lei de Migração possa lidar com uma série de problemas no arranjo federativo, constituindo políticas articuladas por federações, com maior capacidade de implementação de políticas públicas e participação mais ativa dos governos subnacionais no desenvolvimento da política nacional de migração (OTERO; LOTTA, 2020).

Azevedo (2019), por sua vez, observa como os projetos de extensão universitária no Rio Grande do Sul podem ser entendidos como arranjos institucionais capazes de construir e implementar políticas públicas para a população migrante. A autora traz que, embora o assessoramento no acesso a direitos e a serviços seja fornecido de múltiplas formas pelos projetos de extensão analisados, ainda se configuram como arranjos institucionais, já que na sua totalidade examinada, os grupos trabalham lado-a-lado do poder público e de outras entidades da sociedade civil.

Desse modo, percebe-se, de um modo geral, que as discussões apresentadas na Sociologia e na Política Pública trazem as entidades da sociedade civil organizada como espaços que abarcam as demandas multisetoriais que surgem a partir da chegada da comunidade migrante no território local. Ademais, atores sociais são compreendidos como alta influência na gestão da própria política e no desenvolvimento das ações de governança a nível local.

Quanto à área das Ciências Sociais e Sociologia, o método da etnografia perpassa uma gama enorme de pesquisas desenvolvidas. Grande parte da produção acadêmica na área traz a população haitiana como foco etnográfico, construindo narrativas, percursos e percalços da população na sua inserção e integração local (mercado de trabalho, educação e saúde). Alguns estudos etnográficos foram selecionados para composição da revisão da bibliografia, bem como para desenvolvimento do objeto de estudo, tendo em vista a discussão acerca do papel de atores sociais, do Estado e do protagonismo da população migrante na luta por seus direitos.

Nesse sentido, os estudos pontuais de outras áreas serão brevemente explorados para compreensão das tendências dos estudos na mobilidade humana.

O trabalho de Zelaya (2018) é de extrema relevância. Utilizando método etnográfico multi situado, a tese propõe estudar a criação de políticas públicas para migrantes e refugiados através da análise de atores governamentais e não governamentais presentes no território de Porto Alegre/RS e São Paulo/SP. Usando da antropologia da política, Zelaya (2018) entende que atores sociais se sentem parte do movimento de luta pela garantia de direitos e promoção destes para população migrante, uma vez que considera que a sociedade civil desempenha papel importante tanto na forma de dispositivo de poder, como no processo de criação de políticas públicas.

Ricci (2018), por sua vez, utilizando da etnografia, debate sobre como se dá a articulação entre Estado, atores sociais e as migrantes haitianas em seu espaço de acolhida em Porto Alegre. Tendo como aporte teórico Bruno Latour e Teoria Ator-Rede, a autora busca entender como esta rede de relações se constitui, bem como quais são os atores, principalmente associações de migrantes, que desempenham assistência e acolhida. As narrativas foram traçadas a partir das mulheres haitianas no município de Porto Alegre/RS.

Usando, também, da etnografia na Vila Esperança Cordeiro em Porto Alegre, De Paula (2017) entende que o próprio processo migratório haitiano é uma forma de resistência e quais foram as formas de resistência e de luta para acesso à moradia. Desenvolvendo um mosaico de redes, a autora pôde perceber a trajetória da inserção local de haitianos e haitianas e trazer a proximidade da antropologia social à pauta migratória, buscando as principais entidades da sociedade civil como atores que realizam esse acolhimento à população.

Rosa, Mejía e Périco (2021) fizeram um estudo de caso no município de Poço das Antas/RS, abordando as dinâmicas dos espaços públicos e privados na integração local de migrantes haitianos. Com a chegada desta comunidade após contratação por novo polo de empresa frigorífica na cidade, os autores observaram a mobilização de atores governamentais e não-governamentais no planejamento de políticas públicas, bem como a atuação dos burocratas de nível de rua que garantiam o acesso a direitos e a serviços no município. Assim, em um estudo de caso, se observou que a rede de apoio para migrantes e refugiados iniciou com mobilização a respeito da hospitalização de uma criança. Posteriormente, lideranças da empresa frigorífica, junto à prefeitura municipal, iniciaram ações que envolviam inserção da rede socioassistencial e asseguraram o direito ao lazer e à moradia. Desse modo, o estudo percebeu que as interações tiveram muito êxito a partir da mobilização dos técnicos que atendem na rede pública de saúde, educação infantil e assistência social municipal.

Na perspectiva da inserção laboral, César e Zanini (2018) observa o comércio de rua da população senegalesa em Santa Maria/RS, sob o argumento de que a produção destes espaços de venda se diferencia de outros vendedores, construindo uma agência autêntica sobre o espaço, indicando estabilidade e planejamento. Desse modo, analisando o espaço que ocupam para as vendas, as calçadas tornam-se simbólicas neste processo de inserção laboral, sendo reconhecidas como personagens do comércio de rua da cidade.

Ferreira da Silva e Bento (2021) desenvolveram um estudo a respeito do direito ao trabalho e acolhida de migrantes venezuelanos no Rio Grande do Sul. Poucos estudos no Sul do Brasil são direcionados para essa nacionalidade, o que demonstra a importância desta pesquisa. Assim, as autoras analisam as condições jus laborais destes migrantes através de entrevistas e consideram que a integração desta população no mercado de trabalho gaúcho perpassa por diversos desafios, desde a barreira linguística até trabalhos incompatíveis com as formações acadêmicas.

Ainda, as autoras entendem que o Estado não se preocupou em buscar implementação de políticas públicas que promovessem o acesso a direitos, principalmente trabalhistas, e de conscientização a empresários para acolhimento desta população. Por fim, a presença da sociedade civil nesta temática ganha

destaque em razão de prestarem apoio e atendimento para amenizar o descaso governamental (FERREIRA DA SILVA; BENTO, 2021, p. 193).

Analisando a integração local do migrante haitiano através do trabalho rural safrista em Vacaria, Schubert (2020) compreendeu que esse trabalho é desenvolvido sob condições de precarização, sendo um vetor de maior exclusão social e estigmatização, tanto no ambiente de trabalho, como na sociedade vacariense. Segundo a autora, um ator social que merece destaque na defesa e garantia de direitos é o sindicato dos trabalhadores rurais do município, uma vez que apurou, em sua pesquisa, a sistemática precarização do trabalho, a discriminação e a xenofobia. Assim, Schubert (2020) concluiu que as condições do trabalhador safrista em Vacaria não são bons indicadores para a integração do migrante na sociedade.

Vieira Cá (2019) estuda a situação jus laboral dos migrantes senegaleses em Porto Alegre/RS, explorando a realidade do mercado de trabalho, o processo de desproteção social e de superexploração da mão de obra, levando, assim, à condição do trabalho informal. Dessa maneira, conclui a respeito da necessidade da construção de políticas públicas específicas para proteção aos trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Já Guilherme (2017) amplia a análise das trajetórias e estratégias de trabalho em Porto Alegre/RS para o público migrante haitiano e senegalês, diferenciando as inserções das duas comunidades no mercado de trabalho gaúcho, embora o perfil seja praticamente o mesmo. Diante disso, a autora entende que as atividades econômicas desenvolvidas pelos migrantes haitianos e senegaleses se concentram em ramos da construção civil, linhas de produção, frigoríficos, cozinha e a tendência divergente é a comunidade senegalesa se dispor a ir ao comércio ambulante, já a haitiana se apegar a legalidade do trabalho.

Com relação ao Rio Grande do Sul, percebe-se, de um modo geral, que as discussões apresentadas na Sociologia e na Política Pública trazem as entidades da sociedade civil organizada como espaços que abarcam as demandas multisetoriais que surgem a partir da chegada da comunidade migrante no território local. Ademais, atores sociais são compreendidos como alta influência na gestão da própria política e no desenvolvimento das ações de governança a nível local. Trabalhos na seara de políticas públicas podem ser consultados nas seguintes

obras: Otero e Lotta (2020), Dias (2018), Otero (2017), Ricci (2018), Azevedo (2019), De Paula (2017) e Zelaya (2018).

Já César e Zanini (2018), Ferreira da Silva e Bento (2021), Schubert (2020), Vieira Cá (2019), Guilherme (2017), estudam perspectivas do mercado de trabalho, comércio de rua, situação jus laboral e integração socioeconômica de migrantes e refugiados em municípios do Rio Grande do Sul.

Todas essas pesquisas têm um peso para aprofundamento da análise da migração, todavia notei que poucos estudos são analisados sob prisma de maior área da ciência política e das políticas públicas. Indagações como, por exemplo, “qual o papel do Estado e da sociedade civil frente às migrações?”, “quais são as estruturas estatais presentes nos municípios de acolhida?”, “o que resulta da interação entre sociedade e Estado nas cidades gaúchas?”, começaram a surgir quando construído o banco de dados.

Feitas estas considerações a respeito da literatura consultada, percebe-se que os estudos indicam a necessidade de formulação de políticas públicas, porém existem lacunas anteriores a esta etapa que impedem a execução de tal. A exemplo disso, não há indicação dos motivos que não foram desenvolvidas tais políticas nos estudos fornecidos. Também não há exploração a respeito das capacidades dos governos locais produzirem a gestão da política migratória em seu âmbito. Por fim, não se pergunta qual o resultado da interação socio-estatal e do grau de influência da sociedade civil nesta trama de atores para se pensar em agenda pública para migrantes e refugiados.

Nestas ausências que o presente estudo pretende contribuir, considerando como referencial teórico o neo-institucionalismo histórico.

### **3.2 O Neo-Institucionalismo Histórico como Referencial Teórico**

Até o século XXI as migrações internacionais eram consideradas um tema marginal frente à agenda política do governo, sendo o debate concentrado em ações da sociedade civil e de núcleos acadêmicos (OTERO, 2017). Com o aumento do fluxo migratório e com o Brasil na rota de destino de diversas nacionalidades não-tradicionais, a pauta migratória ganhou mais atenção, considerando a necessidade de readequação do Estatuto do Estrangeiro aos princípios da Constituição Federal de 1988, além modificar as formas de regularização e ampliar as possibilidades de

entrada e permanência no país como respostas aos fluxos de deslocamento recentes.

Observa-se que até a virada do século XXI não existiam instituições estatais voltadas para atendimento da população migrante no Rio Grande do Sul; tal papel era absorvido pela sociedade civil, mais especificamente por entidades religiosas, que supriu a lacuna estatal na temática migratória (OTERO, 2017). Ainda, o estado gaúcho e seus municípios não haviam implementado nenhum serviço de atenção a migrantes e refugiados, uma vez que a legislação que regia a vida desta população era o Estatuto do Estrangeiro de 1980, com a ideologia de segurança nacional, não havia previsão de destinação de uma política pública migratória.

A partir dos anos 2000, conforme informa Lotta e Otero (2020), a capital Porto Alegre/RS instituiu uma lei que autorizava o poder executivo municipal a realizar convênios para recebimento de pessoas portadoras da condição de asilado ou refugiado. Neste momento houve parceria entre governo federal através do CONARE, do Ministério da Justiça, de organismos internacionais, do terceiro setor e da sociedade civil para implementação do programa de reassentamento solidário, em que o estado do Rio Grande do Sul foi representado pela Associação Antônio Vieira (ASAV) de Porto Alegre/RS e pelo Centro de Atendimento ao Migrante (CAM) de Caxias do Sul/RS (BERNARDON, 2009). As principais nacionalidades apoiadas nesse programa foram árabes, palestinos, colombianos, afegãos e equatorianos.

Esse programa, com foco em pessoas na condição de refugiadas, se apresenta como uma das soluções duradouras para estabelecimento do refugiado em proteção internacional (BERNARDON, 2009). Segundo pesquisa produzida com a ASAV, os refugiados reassentados no Rio Grande do Sul não eram concentrados somente em Porto Alegre/RS, mas também em outros municípios do interior, como, por exemplo, Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Passo Fundo, entre outros (BERNARDON, 2009). Ocorre que, por ser menos refugiados, com assistência técnica e de recursos da ASAV, transferidos pelo ACNUR, as parcerias com as prefeituras que receberam essas pessoas eram de maneira direta, os quais chegaram nos municípios com alojamento, alimentação, assistência médica e social, aulas de português, entre outros, já garantidos pela organização e articulados com o poder público municipal (BERNARDON, 2009).

Todavia, o fluxo migratório ao território gaúcho não ocorreu apenas por meio do programa de reassentamento solidário. Especialmente a partir do ano de 2010 a

população migrante aumentou no território sul rio-grandense (OTERO, 2017). Com a chegada de haitianos e de senegaleses no estado do Rio Grande do Sul em busca de melhores condições de vida (OTERO, 2017), bem como com o aumento de bengaleses e congolezes em busca de trabalho, além da existência prévia de comunidades reassentadas (BERNARDON, 2009), a composição social do território experimentou mudanças em virtude das diferenças culturais, religiosas, linguísticas, entre outros. Este deslocamento impulsionou o debate da sociedade civil a respeito da migração internacional em solo gaúcho, a rede de acolhimento, o acesso destes migrantes a serviços públicos e à regularização migratória.

Trabalhando em conjunto e articulando os debates entre as organizações da sociedade civil que acolhiam a demanda da população migrante, atores sociais observaram a existência de lacuna na centralização e na coordenação do tema em questão. Desse modo, em 2012 foi fundado o Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Estado do Rio Grande do Sul, um espaço que reúne majoritariamente a sociedade civil. De caráter consultivo, o Fórum traz a discussão da pauta migratória, políticas de acolhimento e desafios enfrentados para integração local dos migrantes e refugiados (ZAMBERLAM, 2013).

O FPMH/RS se tornou fundamental para centralização das demandas das organizações da sociedade civil, para trocas de experiências e para a incidência política na integração local de migrantes e refugiados. Assim, com os fluxos migratórios de países Sul-Sul em destaque nacional houve a elaboração do 1º Seminário de Mobilidade Humana. O evento, somado às pressões que o latente fenômeno já exercia sob esfera pública, culminou na instituição do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS) junto à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (RIO..., 2012).

Sua constituição se deu através do Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012, assinado pelo governador do Estado, àquela época, Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores (PT). Sendo o quarto comitê estadual a ser instituído no Brasil, ele teve grande visibilidade nacional por ser o primeiro a tratar de matéria de proteção de apátridas, isto é, pessoas que não possuem cidadania em nenhuma nação em razão de legislações internas (RIO..., 2012).

A movimentação da esfera estadual a respeito da migração e do refúgio foi repassada ao nível local da capital gaúcha. Atores sociais mobilizados também

reivindicavam a instituição de uma secretaria na prefeitura de Porto Alegre que atendesse direito de povos específicos, como, por exemplo, indígenas, LGBTQIA+, migrantes e refugiados (ZAMBERLAM, 2013). Assim, em dezembro de 2010 houve a implementação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) em Porto Alegre (ZAMBERLAM, 2013). Com o objetivo de pleitear políticas públicas voltadas à transversalidade e à universalidade, a SMDH abarcou a temática migratória como público de interesse dentro de suas competências (ZAMBERLAM, 2013).

Com o avanço da pauta no município, somada à importância das ações do COMIRAT/RS, ambos momentos tiveram grande influência para implementação de comitê similar na cidade de Porto Alegre/RS. Em 2013 foram dados os primeiros passos de debate e articulação, servindo de exemplo a primeira reunião do COMIRAT/RS, a participação em peso de atores gaúchos na 1ª COMIGRAR e a solicitação de planos de trabalho de outros órgãos para resposta humanitária envolvendo senegaleses (ZAMBERLAM, 2013).

Assim, em 25 de março de 2015, após luta de trabalhadores e trabalhadoras da ponta, que tinha por reivindicação os direitos humanos e a promoção destes para além da sociedade civil (FETZNER, 2018), foi implementado o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas de Porto Alegre/RS (COMIRAT/POA) (PORTO ALEGRE, 2014). Nesse sentido, algumas propostas de instituições participativas foram encaminhadas, a exemplo a criação do Comitê Municipal de Atenção a Migrantes e Refugiados em Passo Fundo e do Comitê Municipal em Atenção às Pessoas em Mobilidade em Bento Gonçalves (ZAMBERLAM, 2013).

Após a consolidação do Comitê Municipal em Porto Alegre, segundo Zamberlam (2013) houve tensionamento de atores sociais que participavam do FPMH/RS para a instalação de um Centro de Referência a Migrantes e Refugiados na capital. Este Centro, por sua vez, contaria com atendimentos e acolhimento institucional, da mesma forma que a sociedade civil presente no território já estaria desenvolvendo. Percebe-se, portanto, que a implementação de serviços voltados à população migrante não é um debate recente, e sim antigo, que envolve tanto atores do Estado, como da sociedade civil.

Desse modo, por meio dessa breve descrição das primeiras instituições voltadas para as migrações Sul-Sul, é possível notar que tais instituições são recentes e foram constituídas em interações entre sociedade civil e Estado. Essa

constatação sobre o caráter recente e a importância da sociedade civil levou ao direcionamento deste trabalho: investigar as origens de expressões institucionais municipais para migração. Tendo em vista a falta de um forte marco regulatório federal para essa política pública, entender se e de que maneira os municípios gaúchos respondem às demandas e necessidades dessa população nos pareceu ser uma contribuição original para a academia brasileira, bem como relevante socialmente. Resta, então, delimitar e aprofundar o referencial teórico para entender a proposição e a abordagem do presente estudo.

A contribuição do neo-institucionalismo histórico como aporte teórico-metodológico para visualizar o processo de institucionalização de agendas sociais e estatais (autonomia do Estado) traz como objeto investigar as origens, a evolução e as consequências de instituições que governam a política, a economia e a sociedade. Para esta lente teórica as instituições estão no centro da observação, uma vez que a partir delas é que se constituem as ações e as interações entre os mais variados atores inseridos na arena política (HALL; TAYLOR, 2003).

Para o neo-institucionalismo histórico as instituições significam

como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Com o olhar para o *polity-centered*, esta abordagem não se limita aos estudos das instituições políticas formais e destaca, a partir da sua ênfase no conceito de *pólis*, a importância da análise da sociedade civil e seu papel, seu grau de influência e sua interação com o Estado (ROCHA, 2005). Aqui, o Estado é considerado ator fundamental para analisar o papel das instituições e o repertório de ações não-estatais em suas interações com as agências públicas. Assim, as interações entre sociedade e Estado resultam em e operam por meio da mútua constituição.

Outro ponto importante é que as relações de poder variam entre os atores (HALL; TAYLOR, 2003), isto é, por meio dos *encaixes institucionais* (*institutional fit*) arquitetados pela sociedade civil nas instituições, alguns atores conseguem, ocasionalmente, mais influência nos processos decisórios em face de outros. Como bem explica Carlos (2017, p. 02):

Os encaixes (fit) conferem aos atores sociais acesso mais permanente às instituições, ampliando sua capacidade de influência. Esses correspondem a “processos intermediários de solidificação institucional”, cujas configurações se associam às capacidades organizacionais e à interação socio estatal na produção das políticas.

A partir dos encaixes institucionais ou das *entradas preferenciais* (*engineering fit*) de determinados atores à arena política é possível analisar dois fatores: o primeiro trata da “gênese relacional” dos atores, em que se visualiza os impactos da sociedade civil na fundação e/ou na manutenção da instituição; o segundo, por sua vez, a permeabilidade do Estado e a interdependência de movimentos sociais, partidos políticos e eleições na construção dos *encaixes institucionais* (CARLOS, 2017). Portanto, as instituições estão no centro do neo-institucionalismo histórico: observa-se a criação de oportunidades e de desafios para ação política, bem como a distribuição de poder entre os atores que estão presentes no “jogo político”. As formas de acesso à esfera estatal são variadas, sendo imprescindível a análise de “processos de acesso de alguns atores ao Estado e de influência em políticas públicas” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 363).

As instituições governamentais podem se tornar porosas a partir do recebimento de influência dos atores sociais, dos movimentos sociais e dos políticos, uma vez constituídas as disputas de interesses e de pautas sociais ou não. Ainda, considerando o cenário de *entradas preferenciais* de alguns atores às estruturas institucionais, grupos, alianças, movimentos sociais, podem manter fluxo de influência fora do Estado, uma vez não encaixados, institucionalmente, no Estado, o que pode ou não atingir seus objetivos.

Nesse sentido, Abers (2018, p. 22) traz a delimitação conceitual de “instituições” e “institucionalização”: enquanto o primeiro termo refere-se “a fixidez de atributos e permanência temporal daquilo que é”, o segundo termo significa “a transformação em instituição de valores, interesses, demandas e recursos de atuação de MSs e OSCs atuando em nome de grupos marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político”. Assim, o neo-institucionalismo histórico colabora com a análise da interdependência de interações da sociedade civil e Estado e sua mútua constituição, bem como o resultado do desenvolvimento de processos de institucionalização de ações, programa, políticas de interesse e construção de capacidades estatais (ABERS, 2018).

Complementando a ideia acima referida, Marques (2019) observa que o Estado é composto por um tecido relacional permeável diante dos atores sociais e do mercado, que manifestam seus interesses frente a uma política. Assim, em um jogo de poder político perante interações que organizações e empresas mantêm dentro e fora do Estado, “estes atores exercem suas influências no processo de decisão a partir das posições conquistadas nas instituições” (MARQUES, 2019, p. 08). Atores sociais, portanto, podem se adequar ao contexto institucional favorável aos seus preceitos ou tentar inserir (“encaixar”) mais organizações e movimentos nas instituições para mudança de direcionamento. O que se percebe é articulações e desmobilizações com agentes endógenos e/ou exógenos ao aparelho estatal para favorecimento de interesses e valores.

Tais interações, no contexto institucional, geram influência para definição dos problemas para agenda pública, bem como quais atores fazem parte ou não deste processo de definição. A partir disso entende-se que há institucionalização do protagonismo de tais influências e ideias, ocasionando manutenção ou alteração do percurso que as instituições propõem a seguir, além das políticas públicas que pretendem implementar.

Desse modo, mediante a análise dos encaixes institucionais ocupados por organizações da sociedade civil e por movimentos sociais no tecido relacional do Estado, é possível verificar se há heterogeneidade de representação dos grupos marginalizados e excluídos. Configurados como *arranjos plurais* (ABERS, 2018), seus atores possuem capacidade de incidir e de influenciar as ações, as capacidades, as decisões e os interesses que instituições governamentais têm por objetivo.

As relações entre sociedade civil e Estado, ainda, não necessitam estar institucionalizadas para existirem. Redes informais de contato muitas vezes ocorrem para viabilizar as ações dos serviços prestados a migrantes e refugiados, considerando a complexidade e a proximidade entre a rede de atores, principalmente da sociedade civil. Allard (2009) pontua que estas “políticas subterrâneas” (*subterranean politics*) são difíceis de serem rastreadas e que as ações e benefícios não ganham visibilidade, dificultando a identificação dos impactos que as instituições têm no território.

O neo-institucionalismo também oferece a possibilidade de analisar aqueles instantes nos quais as políticas públicas são fruto da autonomia do Estado. Segundo

a autora Skocpol (1992), o Estado é uma instituição de ação autônoma, capacitado e limitado pelas organizações políticas das quais atores políticos operam. Assim, a ação autônoma estatal parte de interesses das autoridades nomeadas, as quais elaboram e trabalham por políticas públicas que promovam e materializem estas ideias (SKOCPOL, 1992).

Ainda, Skocpol (1992) visualiza que, embora gestores sejam sensíveis às preferências sociais, ainda possuem a autonomia para promoção de políticas que são os cerne de pautas internacionais ou domésticas. Nesse sentido, as capacidades do Estado são utilizadas para implementar determinadas políticas e desenvolver ações, sendo estas capacidades trabalhadas ou adaptadas para que sejam moduladas conforme as vantagens que podem traçar para as políticas (SKOCPOL, 1992).

Esta abordagem teórica-metodológica permite, portanto, pensar a construção da instituição por duas óticas. O primeiro viés trata de atores presentes na arena política, os quais exercem pressão para estabelecimento de instituições e de políticas públicas (capacidades estatais) para atendimento da população migrante. Assim, considera que as instituições existentes para migração podem ser fruto de interações socio estatais e de pressões exercidas pela constituição e pelo desenvolvimento de uma capacidade estatal específica para migrantes e refugiados diante da conjuntura local.

O segundo viés é pensado a partir da autonomia do Estado. Isto é, através dos objetivos e das ações, a autonomia estatal, por meio de sua burocracia, constitui as instituições, bem como formula e implementa as capacidades estatais voltadas à população migrante. Tal ação não teria influência de interações socio estatais, uma vez que seria resultado da própria vontade do Estado, a exemplo um burocrata que possui recursos e desenvolve um projeto de estrutura de atendimento a migrantes e refugiados em um município.

Constituindo este cenário com base no neo-institucionalismo histórico, é possível observar que as instituições podem ter origem na autonomia do Estado ou nas interações socio estatais, em que há a institucionalização de interesses, valores e agendas pautadas por atores sociais (ABERS, 2018). E é nessa interação que reside a mútua constituição aventada anteriormente: por meio da compreensão do cenário institucional que se faz entender a permeabilidade dos atores não estatais

no bojo do tecido relacional do Estado, bem como a modulação das organizações e dos movimentos frente às regras e aos interesses das instituições.

Vimos, portanto, a importância do estudo das origens institucionais e das trajetórias em que as ações e as políticas são propostas e implementadas. Seguindo este teor, este estudo também observa a concretização destas políticas por meio de ferramentas do Estado: as capacidades estatais. Além da instituição de políticas, portanto, analisa-se com que capacidade foi constituída. A seguir, apresenta-se o conceito de capacidades estatais e seus desdobramentos a nível de gestão municipal.

Neste contexto relacional, composto por atores estatais e sociais heterogêneos, é fundamental a noção de *arranjos institucionais* para compreensão da capacidade estatal no processo de políticas públicas. Dessa maneira, os arranjos são considerados os veículos necessários para implementação de políticas públicas e são definidos como

[o] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19/20).

Uma das maneiras de observar a agenda de pesquisa por meio do neo-institucionalismo histórico e a institucionalização das agendas, interesses e valores a partir das interações socio estatais é a análise das capacidades estatais. Lavallo et al (2018, p. 67) observa que

A nosso ver, portanto, a noção de capacidades estatais merece entrar conceitualmente para o panteão dos fatores que pesam nas equações, cálculos e interações que animam movimentos sociais, seus resultados institucionais e suas análises. Sua apreensão relacional permite dizer que tende a operar em duplo nível: a capacidade estatal tanto molda as chances e estratégias de acesso e sucesso de interesses e demandas das OSCs e dos MSs, como é moldada e incrementada pela interação desses últimos atores com instituições e atores do Estado.

As capacidades estatais entram para o foco do aporte teórico em função do papel desempenhado na concretização das políticas públicas. As capacidades do Estado são definidas a partir da operacionalização de técnicas, de recursos, de burocracias, de políticas e de administração para implementação dos objetivos e dos

interesses estatais, concretizadas por meio da implementação de políticas públicas (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021)

Este conceito pode ser dividido em quatro dimensões: 1) capacidade administrativa, que refere à eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais; 2) capacidade institucional, que define as regras do jogo na seara econômica e política; 3) capacidade técnica, que trata de habilidades para formular e administrar políticas e, por fim, 4) capacidade política, a qual traz possibilidades de canais para lidar com conflitos e demandas que surgem a partir da gestão das capacidades estatais (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Já Gomide e Pires (2014) dissertam que existem dois tipos de capacidades: a técnico-administrativa e a político-institucional. A capacidade técnico-administrativa retrata a competência dos agentes em agir de maneira coordenada e prover serviços para gerir e executar as políticas públicas, enquanto a capacidade político-institucional dispõe das habilidades do poder executivo em se inserir em espaços de interação com diversos atores não estatais em busca de almejar seus interesses específicos, em nível intergovernamental (GOMIDE; PIRES, 2014).

Assim, a capacidade técnico-administrativa se manifesta por meio de arcabouços jurídicos e organizacionais que sustentam a instrumentalização das políticas públicas, podendo ser visualizada através de indicadores que envolvam recursos humanos, desenvolvimento organizacional, recursos materiais e tecnológicos disponíveis e aplicáveis e fortalecimento de sistema administrativo (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Portanto, para esta dimensão de capacidade a eficiência é observada por meio das estruturas que orbitam as políticas públicas.

Já com relação à capacidade político-institucional existe um viés de compromisso estabelecido entre Estado e sociedade civil. Isto é, esta capacidade traduz as mais diversas formas que o Estado tem de controle social, mas também de garantia da participação dos atores sociais no processo de formulação e implementação de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Nesse sentido, essa capacidade traz a dimensão de gestão do território por meio da interação com a sociedade. Dentre as mais variadas formas de manifestação, as mais comuns são: a criação “de canais de interlocução e negociação com atores sociais que mobilizem recursos políticos necessários para o funcionamento das políticas públicas” (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p. 53), o *accountability* governamental e desenvolvimento de canais de mediação de conflitos.

Investigar a capacidade do Estado por meio destas dimensões traz hipóteses de pesquisa que direciona à forma de coordenação, aos instrumentos usados, à manutenção de vínculos com setores não estatais (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Nesta seara, a literatura recente observa o desenvolvimento das capacidades estatais nos municípios brasileiros, uma vez que o processo de redemocratização e o federalismo brasileiro foram dois fatores de influência na municipalização das políticas públicas (SOUZA; GRIN, 2021). A seguir serão expostos apontamentos a respeito da temática.

A capacidade de organização de níveis subnacionais é um dos fatores mais importantes para o funcionamento de um governo eficaz (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Cavalcante (2011) argumenta que as capacidades estatais dos municípios devem ser mais desenvolvidas em razão da descentralização das políticas sociais, em que a esfera local assume mais atribuições e responsabilidades. Em razão da proximidade com o público-alvo das políticas públicas é que governos locais gerenciam os serviços que recebem e atendem tais pessoas, denotando o caráter imprescindível dos impactos no desenvolvimento local.

Portanto, o estudo das capacidades estatais a nível local se demonstra importante, uma vez que “são recursos que visam gerar melhores níveis de bem-estar para seus habitantes, em especial em contextos de descentralização” (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p. 56). A descentralização dos serviços públicos coloca os municípios brasileiros no centro de gestão e da implementação de políticas sociais, enfatizando o nível local como provedores de tais serviços, a exemplo assistência social e educação, e de garantias dos pressupostos constitucionais (CAVALCANTE, 2011). Nesse sentido, Bergue (2021, p. 199) explica:

Se a gênese do *estado* e da *administração pública* está organicamente fundida com a *sociedade*, é a partir desta instância que o fenômeno político-administrativo precisa ser examinado. E onde a *sociedade* toca o *estado*? No *município*. É este o lugar institucional em que o *cidadão* interage com o poder público de forma mais intensa. É, por conseguinte, no contexto das relações que se processam neste espaço político institucional que as *capacidades estatais* exigem atenção especial e prioritária.

No caso da migração, a política migratória (Lei de Migração) é a principal ferramenta para controle e para coordenação das pessoas não-nacionais em seu

território, incluindo temas, como, por exemplo, obtenção de vistos, regulamentação de direitos e de deveres, processos de deportação, expulsão e repatriação, gerência de acordos internacionais de residência, entre outros (OTERO, 2017), e determina os princípios e as diretrizes que devem ser observadas para as políticas públicas para o emigrante (BRASIL, 2017a). Assim, é competência privativa da União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (BRASIL, 1988), sendo tal esfera o agente que determina categorias, processos, direitos e deveres da população migrante em território nacional.

Somado a esse quadro, a Lei 9474/1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, disciplina as garantias às pessoas portadoras da condição de refugiadas no Brasil, bem como as que solicitam tal reconhecimento, além das competências do CONARE e das soluções duradouras propostas (BRASIL, 1997). Além disso, existem Decretos e Portarias Interministeriais que regulamentam outras concessões e procedimentos de ingresso e de permanência no Brasil, demonstrando, portanto, que tais regências são realizadas em âmbito nacional e concretizam a competência exclusiva da União nesta matéria.

Apesar de a política migratória ser regulamentada através de normativas advindas da União, migrantes e refugiados acessam serviços públicos e efetivam seus direitos nos governos subnacionais. É no âmbito municipal que os fluxos migratórios impactam mais, tendo em vista que é nas cidades que os migrantes e refugiados passam a residir, a trabalhar, a estudar e a acessar serviços públicos. Desse modo, imperioso destacar o papel crucial dos municípios quando se trata da formulação e da implementação de políticas públicas de bem-estar social, uma vez que “são a esfera mais próxima das pessoas, ainda que sua ação dependa de leis e regras feitas por outros níveis de governo” (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021, p. 54).

As capacidades estatais da gestão local representam os objetivos do Estado, podendo ser divididas em três dimensões de análise: 1) recursos humanos (disponibilidade de um quadro de pessoas e capacitação destes); 2) desenvolvimento organizacional (criação de novas estruturas administrativas e disponibilização de recursos materiais e tecnológicos) e 3) fortalecimento do sistema administrativo e orçamentário para desenvolvimento da capacidade estatal (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Observar a variação destas três ações no desenvolvimento institucional auxilia os estudos a analisarem as promoções, as

evoluções e o desmonte de políticas públicas. Dessa forma, utilizar-se-á dos conceitos de Gomide e Pires (2014) a respeito das capacidades técnico-administrativas, que se referem aos mecanismos de eficiência organizacional para desempenho das funções governamentais, os arcabouços jurídicos que subsidiam a existência das políticas e das capacidades, os recursos empregados e as estruturas que orbitam as políticas públicas. Com relação à capacidade político-institucional, observar-se-á a participação das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas (GOMINDE; PIRES, 2014) e na constituição das capacidades estatais municipais.

Todavia, é necessário ter atenção em relação a este debate, uma vez que os governos municipais são repletos de variedades. A disposição de bens, de recursos humanos, da receita, da fiscalização são atributos que diferenciam as capacidades estatais de cada cidade presente no território brasileiro (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Além disso, é necessário ter atenção nas desigualdades econômicas e administrativas de cada cidade, uma vez que revelam diferentes condições e capacidades organizacionais (SOUZA; GRIN, 2021), somada à diferença de perfil sociopolítico, socioeconômico e sociocultural de cada localidade.

Neste sentido, Souza e Grin (2021, p. 104), em excelência, retratam estas dificuldades conforme a descrição abaixo:

Em primeiro lugar, os 5570 municípios brasileiros são extremamente desiguais em suas capacidades técnicas e financeiras e os mecanismos federais para diminuir as desigualdades são insuficientes. Além disso, institucionalmente, cada unidade constituinte tem os mesmos poderes, ou seja, o Brasil adotou o federalismo simétrico em um país socioeconomicamente assimétrico. Em segundo lugar, a prestação de serviços sociais pelos municípios é financiada principalmente por recursos estaduais e federais que são altamente regulamentados pela esfera federal, sobrecarregando as burocracias locais com as demandas de diferentes órgãos (Souza, 2016).

Em terceiro lugar, os serviços e políticas sociais são demandantes de força de trabalho. Municípios são constrangidos a expandir os serviços e melhorar a qualidade de sua entrega, mas lei federal estabelece teto para despesas subnacionais como folha de pagamento. Quarto, a receita local, que aumentou proporcionalmente mais do que a receita dos estados, e destinada a prestação de serviços sociais e deixa pouco espaço para outras políticas locais (SOUZA, 2016).

As políticas de integração local destinadas a migrantes e refugiados são desenvolvidas em âmbito municipal, tendo em vista que é no território da cidade que o migrante se estabelecerá. Contudo, existe uma lacuna na governança migratória

no Brasil: não há a regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, descrita no artigo 120 da Lei de Migração brasileira, nem diretrizes nacionais de respostas humanitárias para municípios se basearem para formulação e implementação de políticas públicas, conforme sua conjuntura local. Diante da lacuna federal retratada, sinaliza-se que os municípios para desenvolvimento de capacidades estatais voltadas à migração se revelam neste contexto.

Através das análises estimadas acima, o referencial teórico encontra-se delimitado para estudar o atual contexto das instituições quando se trata de migrações internacionais. Se faz imprescindível observar os municípios gaúchos através da incidência do marco teórico nas categorias selecionadas na pesquisa, com atenção na construção, na manutenção e/ou no desmonte das instituições ao longo do tempo por meio de análise das características próprias, suas origens, estruturas e capacidades estatais. Os dados coletados por meio do marco teórico-metodológico acima exposto têm como compromisso apoiar as iniciativas municipais já existentes, aprimorá-las, bem como possibilitar o desenvolvimento de novas capacidades estatais.

#### 4 BREVE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

O fenômeno da mobilidade humana marca a história global desde seus primórdios, permitindo a dispersão populacional às regiões ainda não habitadas; na atualidade, pelos mais variados motivos as pessoas circulam pelo mundo. Os deslocamentos humanos dividem-se em migração voluntária e forçada: enquanto aquela tem como base o livre arbítrio e a possibilidade de escolha, esta é atrelada a um elemento de coerção por um ou mais Estados ou outros fatores catalisadores, como, por exemplo, instabilidade democrática, perseguições políticas, desastres naturais, crises climáticas, escassez de alimentos, terrorismo, corrupção, governos autoritários, entre outros.

O primeiro marco legal envolvendo o tema da migração ocorreu no ano de 1808, com a assinatura da Carta Régia por Dom João VI, possibilitando a livre circulação de estrangeiros nos portos brasileiros (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019). A partir de então, o projeto de política migratória brasileira começou a ser desenhado por meio da implementação de pequenas propriedades de terra denominadas “colônias” para incentivo do trabalho rural de migrantes advindos da Europa. O processo de migração foi financiado e agenciado pelo Brasil Imperial, o qual concedeu, por meio de decreto assinado por Dom João VI, a concessão de “sesmarias” a migrantes (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019). O perfil almejado por tal política era o homem, agricultor, branco e europeu (SEYFERTH, 2002).

A chegada da independência do Brasil, em 1822, é um divisor de águas para o investimento nesta mobilidade humana, uma vez que o novo modelo de colonização traz, além do agenciamento pelos próprios europeus, a proibição da mão-de-obra de povos escravizados nas colônias (SEYFERTH, 2002). Em 1830 houve a suspensão do financiamento aprovado pela oposição parlamentar e a reabertura do agenciamento foi concretizada somente em 1845 (SEYFERTH, 2002). Assim, italianos, portugueses, espanhóis, alemães são incentivados a se deslocarem para promoção do sistema de agricultura brasileiro (FIGUEREDO; ZANELATTO, 2017).

Neste período, a escolha do migrante “ideal” para permanência no Brasil se mantém no indicativo de superioridade europeia (SEYFERTH, 2002). Percebe-se que o pensamento imigrantista desta conjuntura mantinha a hierarquização da sociedade por meio de classificação por raça-cor e etnia e, mesmo após a abolição

da escravatura, o(a) negro(a) não era considerado(a) pessoa sujeito de direitos na lógica da política de migração e de ocupação territorial (SEYFERTH, 2002), e sim um corpo que deveria ser impedido de ingresso em território brasileiro e, no cenário interno, controlado e marginalizado. Este momento, quando analisado por Ricci (2018, p. 37), é compreendido como a vinculação do homem branco ao desenvolvimento econômico e social, enquanto "índios nativos e os negros africanos, não enquadrados como imigrantes e sempre associados à escravidão, estiveram constantemente vinculados à ideia de retrocesso" (RICCI, 2018, p. 37 *apud* SEYFERTH, 2002).

A abolição da escravatura, a preocupação com a identidade nacional e a revolta dos migrantes colonos a respeito das condições de vida no Brasil (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019) se tornaram temáticas que exigiram mudanças e ordem econômica e social. Através da Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850, também conhecida como "Lei Eusébio de Queiroz", houve a proibição do tráfico negreiro e, conseqüentemente, a "extinção" da mão-de-obra escravagista (COSTA; SOUZA; BARROS, 2019).

Esta preocupação fez com que a migração assumisse um outro papel para o Estado brasileiro: era necessária a substituição da mão-de-obra escravizada, tornando a migração o projeto de desenvolvimento econômico e de formação social do país (RICCI, 2018). Através do "branqueamento racial" houve o reforço da migração europeia como figura constituidora da sociedade brasileira, admitindo povos brancos como forma de desenvolvimento econômico e social do país (RICCI, 2018).

A exemplo disso, através do Decreto nº 3.784/1867 novos incentivos foram destinados aos migrantes colonos, a citar: construção de edifícios para recebimento e hospedagem dos recém-chegados; atribuição de um lote de terra para famílias; flexibilização do pagamento de parte da renda e da colheita, entre outros (CASTRO; SOUZA; BARROS, 2019). Neste período o Brasil apresentava contexto favorável à migração de tais povos específicos, enquanto a conjuntura europeia era de emigração pelo crescimento exponencial da demografia.

No final do século XIX os povos não-brancos eram marginalizados da sociedade, bem como a determinação de estereótipos de quem é "desejado" e de quem "não é desejado" perante o Estado e a sociedade brasileira. Tal momento é corroborado pela pesquisa de Ricci (2018, p. 40), a qual informa que

[a] migração de origem europeia era livre, enquanto existiam barreiras à entrada de migrantes asiáticos e africanos no Decreto 528 de 1890, os quais somente podiam ingressar em território brasileiro através de autorização do Congresso Nacional.

No início do século XX, restrições à mobilidade humana começaram a ser institucionalizadas. Castro, Souza e Barros (2019) observaram que Decreto nº 1.641, de 07 de janeiro de 1907, somado ao Decreto nº 9.081, de 3 de novembro de 1911, instituíram a “segurança nacional” e a “tranquilidade pública” como temas de preocupação frente ao ingresso e à permanência de migrantes no Brasil. Tal contexto foi recrudescido a partir da Grande Depressão com a queda da bolsa de Nova York em 1929, quando foi entendido que migrantes ameaçavam os trabalhadores nacionais do país. Durante o período Estado Novo, Getúlio Vargas impõe uma política migratória baseada na ideologia de segurança nacional e de proteção ao trabalho (MORAES, 2014), como também restritiva e racista, uma vez que determinava critérios discriminatórios para concessão de vistos a judeus, ciganos, negros e japoneses (CARNEIRO, 2018).

Neste seguimento, o período do Estado Novo foi marcado por políticas securitárias no âmbito interno e externo, como Carneiro (2018, p. 188) explora: “os diplomatas brasileiros em missão no exterior cuidavam de fazer uma primeira seleção com o objetivo de impedir a saída da Europa dos “indesejáveis”. Ressalta-se a importância do Decreto-lei nº 7967, de 18 de setembro de 1945, que regulamentou as migrações trazendo “a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da ascendência europeia” (CASTRO; SOUZA; BARROS, 2019, p. 177).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial a seletividade e o controle social aumentaram, instituindo normas com medidas seletivas para concessão de vistos para migrantes (WERMUTH, 2020). Com o decorrer da guerra, o número de pessoas que se deslocaram de maneira forçada subiu exponencialmente, passando a ser 40 milhões de refugiados no mundo (SARTORETTO, 2018), considerada a maior catástrofe migratória dos tempos. A busca por proteção internacional e por estabelecimento em território exilado de comunidades perseguidas pelo nazifascismo alimentou uma necessidade de posicionamento jurídico da comunidade internacional.

No tocante à temática do refúgio, o Brasil manteve posicionamento diferente desta conjuntura: não havia desenvolvimento institucional e arcabouço legal para

recepção e regulamentação da categoria de refugiado. Observa-se que o período histórico de construção de tal tipificação vem por uma sucessão de guerras e entraves estabelecidos no continente europeu: Primeira Guerra Mundial, seguida da Revolução Russa e queda do Império Otomano com o deslocamento de milhares de pessoas e, por fim, a Segunda Guerra Mundial.

Diante deste contexto internacional apresentado, o Brasil aderiu à Convenção de 1951<sup>1</sup> no ano de 1960, institucionalizando o conceito ainda com a reserva geográfica e temporal<sup>2</sup>. Contudo, sua aplicação diante de casos de refúgio solicitados no Brasil foi baixíssima, tendo em vista que a conjuntura política nacional era comandada sob regime ditatorial. Assim, o país não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque o movimento era contrário: muitos brasileiros exilavam-se do país buscando proteção internacional em virtude da perseguição do regime.

Frente à ausência de uma política para refugiados, bem como a introdução da ideologia de segurança nacional na legislação que abordava a política migratória, nos próximos anos de ditadura militar as restrições de ingresso no Brasil foram mantidas. No cenário internacional, a Guerra Fria (1947-1989) foi motivo para impedimento de entrada de migrantes considerados ideologicamente de esquerda ou provenientes de Estados socialista (FERNANDES, 2012).

Assim, o Estado, sob regime ditatorial, também não se concentrou em uma implementação de política migratória na ótica dos direitos humanos. A ideologia que perdurou neste contexto era a segurança nacional e a visão polarizada de mundo, onde estigmas sociais já estabelecidos reforçaram a estruturação da sociedade através do racismo e da xenofobia.

Embora o tema da migração não tenha sido protagonista neste período em razão da opressão da ditadura em erradicar resistências políticas independentemente da nacionalidade, foi neste momento que houve a instituição de

---

<sup>1</sup> O status de refugiado pode ser concedido a pessoas que, em consequência dos acontecimentos históricos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontrava fora do país de sua nacionalidade ou de residência habitual (quando perdida a nacionalidade) e que não pode receber proteção ou não pode retornar a ele decorrente destes eventos (BARRETO, 2010).

<sup>2</sup> O parágrafo 2º da referida norma traz duas reservas: a primeira se trata do tempo, isto é, a pessoa só é reconhecida como refugiada caso tenha sofrido o fundado temor de perseguição em fatos ocorridos antes do dia 1º de janeiro de 1951. A segunda limitação é territorial: a Convenção de 1951 delimita que somente tal definição cabe a acontecimentos ocorridos na Europa. Somente por meio do Protocolo de New York de 1967 que estas reservas foram retiradas (BARRETO, 2010; SARTORETTO, 2018).

legislação que vigeu por mais de trinta anos: A Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, também conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, que foi regulamentada pelo Decreto 88.715, de 10 de dezembro de 1981 (RICCI, 2018).

Instaurando a securitização<sup>3</sup> da migração, esta legislação prezava pela segurança nacional e pela proteção dos trabalhadores brasileiros. Wermuth (2020) analisa que tal norma é semelhante aos decretos produzidos anteriormente, em que regulamentava medidas de retirada compulsória, bem como mantinha a competência da migração em órgãos de polícia, sobretudo na Polícia Federal.

Percebe-se, desse modo, uma desproteção à pessoa migrante através da política migratória implementada, a qual trazia um rol de deveres maior que seus direitos. Assim explica Moraes (2016, p. 310):

Não havia proteção ao imigrante ilegal, e muito menos a possibilidade de transformação de vistos como de turista e de estudante em permanente dificultando a regularização migratória. Assim, a fragilidade da condição do estrangeiro ia além da perseguição e da utilização da expulsão: repercutia na própria dificuldade em se tornar um migrante legal — taxatividade de vistos, impossibilidade de transformação destes, ausência de previsão legal de vistos humanitários, por exemplo —, e na dificuldade de solicitar refúgio.

O Estatuto do Estrangeiro proporcionava a ideologia de segurança nacional e dispunha da figura do migrante como potencial inimigo à nação. Na própria leitura dos artigos 2º e 3º da referida legislação é possível notar a concretude da proteção aos interesses nacionais:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos (sic) e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais. (BRASIL, 1980).

Ainda, o artigo 107 traz diversas proibições a organizações e ações de migrantes que pudessem ser atreladas à caráter político, incluindo, também, negócios públicos (BRASIL, 1980). Assim, o artigo 16 do Estatuto do Estrangeiro

---

<sup>3</sup> Entende-se por política de securitização a implementação de política migratória tendo como objeto a segurança e o controle de fronteiras através da percepção de que o outro é uma ameaça à ordem pública e à identidade da sociedade. Assim, adota-se estratégias que defendam a sua unidade estatal. Este movimento é perceptível desde a presença de policiais nos locais onde há fluxo migratório barrando a entrada de migrantes no seu território (violência física), até em discursos de governantes em prol da segurança nacional e do Estado (violência simbólica) (CUNHA, 2014, p. 196).

retrata bem o pensamento imigrantista da época: “a imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos” (BRASIL, 1980).

Nesta legislação não há nenhuma garantia de acesso a serviços públicos mencionada, nem de criação de capacidades estatais exclusivas a migrantes, uma vez que esta população não é percebida como sujeito de direitos. Os princípios que regem o Estatuto do Estrangeiro são baseados na proteção da segurança nacional e do trabalhador brasileiro. Dessa maneira, perdura a manutenção da lógica da migração atrelada à mão-de-obra, conforme apresentada brevemente a política migratória implementada até metade do século XX.

Nos anos subsequentes ao cenário apresentado, a redemocratização trouxe o restabelecimento das instituições democráticas e, através da justiça de transição, normativas violadoras de direitos humanos e opressoras foram revogadas. Assim, a Constituição Federal de 1988 torna-se emblemática: com um rol expansivo de direitos individuais e sociais, a Constituição é considerada amplamente democrática e cidadã, com princípios de direitos humanos.

Com a estabilização política o Brasil começou a receber maior número de refugiados, entretanto não possuía mecanismos de proteção interna à pessoa portadora do reconhecimento da condição de refugiado; o Estado somente possuía regulamentação a respeito do processo de concessão da documentação pertinente (BARRETO, 2010). Dessa maneira, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, em interações com a sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro) iniciaram o movimento de instituir as medidas trazidas tanto pela Convenção de 1951, como pela Declaração de Cartagena<sup>4</sup> (BARRETO, 2010).

Fruto deste trabalho foi elaborada a Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997, com o objetivo de implementar os instrumentos normativos acima mencionados. Tal legislação, vigente até hoje, inova no ordenamento jurídico trazendo a ampliação do conceito de refugiado já em seu primeiro artigo:

---

<sup>4</sup> A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 é fruto de debate entre representantes de países latino-americanos para analisar a conjuntura do deslocamento forçado em decorrência do fundado temor de perseguição na América Latina. Englobando o conceito trazido pela Convenção de 1951, tal instrumento normativo internacional inova no campo de definições jurídicas, ampliando a condição de pessoa refugiada a partir da análise de grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo 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. (BRASIL, 1997).

Além de garantir uma série de princípios, a lei estabelece a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável por receber, gerir e decidir a concessão do reconhecimento da condição de refugiado ao solicitante, determinando suas competências, estruturas e funcionamento (BRASIL, 1997). Surge, portanto, a primeira instituição e capacidade estatal exclusiva ao refúgio, no tocante à gestão do seu status legal em território brasileiro.

Apesar deste cenário de evolução na política do refúgio, a política quanto à migração não foi alterada. O Estatuto do Estrangeiro ainda regulava o ingresso, a saída e a permanência de migrantes que se deslocavam para o Brasil em busca de melhores condições de vida. Como aponta Velasco e Mantovani (2016) a partir da década de 80 o quadro de pessoas não-nacionais ingressando no país modificou: ao invés do ingresso de europeus, latino-americanos e africanos passaram a migrar ao Brasil, em que pese em menor número, considerando o cenário de reabertura política, econômica e restabelecimento da democracia. Assim, caso a pessoa não enquadrasse nas hipóteses de análise da solicitação de refúgio trazida pela Lei nº 9474/1997, teriam de se submeter à regulamentação securitária do Estatuto do Estrangeiro.

No início dos anos 2000 o Brasil começou a investir em políticas de “dupla face”, conceituada “como aquelas que estão voltadas para uma gestão conjunta da questão da migração, entre país receptor e país emissor” (REIS, 2011, p. 55). Isso se deu porque o Brasil visualizava um processo maior de integração regional na América Latina e no desenvolvimento do MERCOSUL, bem como interesse nos brasileiros que residiam no exterior.

A gestão da política migratória, neste período, se deu em três formas: 1) por meio de acordos multilaterais amplos incluindo países pertencentes ao MERCOSUL ou associados a ele; 2) por meio de acordos bilaterais, e 3) por meio de políticas localizadas dirigidas para cidades fronteiriças (REIS, 2011, p. 56). Neste período o

número de migrantes não-tradicionais registrados no Brasil era baixo, estando concentrados em centros urbanos, a exemplo de bolivianos e chineses em São Paulo e libaneses em Foz do Iguaçu (REIS, 2011). O movimento do país em se desenvolver na política externa, bem como a expansão econômica proposta pelos governos do início do século XXI, virou os holofotes ao Brasil nas rotas migratórias desta “nova” migração.

A exemplo disso Uebel (2015) visualiza que africanos começam a migrar para o país por três motivos: refugiados políticos, estudantes de intercâmbio ou beneficiados pela Lei da Anistia de 1988. Nesta seara, como explicita Jung, Assis e Cechinel (2019, p. 95)

[a] efetivação de uma política de cooperação econômica entre o Brasil e uma variedade de países africanos durante os anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, os investimentos de empresas brasileiras na África, a realização de dois eventos globais, com a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e o distinto papel do Brasil como membro do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) resultaram numa imagem positiva do país sul-americano.

Além do contexto favorável em razão da estabilidade interna apresentada pelo Brasil na política externa, a gestão da política migratória no âmbito internacional também propulsionou uma guinada dos fluxos migratórios ao Brasil. Explico: houve um recrudescimento na agenda internacional para migrações por países considerados “desenvolvidos”, dificultando a emissão de vistos e facilitando a política de deportação, principalmente nos Estados Unidos e Europa.

Todos estes agentes propulsores da mobilidade humana, somado a um cenário de crises econômicas (por exemplo, crise mundial de 2008), e cenários de guerras, conflitos armados e desastres nacionais, tornaram-se, a partir do ano de 2010, o Brasil como Estado receptor de fluxo migratório não-tradicional. Este ano é entendido como o primeiro “boom” migratório (UEBEL, 2015).

Os principais fluxos migratórios que demarcam este período envolvem o Haiti, o Senegal e Venezuela, os quais serão abordados com maior frequência durante o desenvolvimento do trabalho, porém não deixa de dar mérito às novas configurações sociais com o crescimento considerável de libaneses, colombianos, cubanos, filipinos, indianos, angolanos, nigerianos e sírios (UEBEL, 2015), configurando novos fluxos e rostos no Brasil.

O debate sobre a necessidade de alteração legislativa e pressão por mudança no cenário do direito migratório ganhou forças quando o aumento das migrações e a alta dinâmica dos fluxos migratórios começaram a percorrer a agenda governamental e se apresentar como desafio na emissão de documentação e no acesso a serviços públicos. A regulamentação da migração estava tendo por base as resoluções normativas feitas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o que, nas palavras de Ribeiro de Oliveira (2017, p. 172) “se produziu foi um verdadeiro emaranhado normativo, que, da mesma forma, está longe de afrontar as questões migratórias com a necessidade e a profundidade requeridas”. Ademais, não havia correspondência legislativa apta para permanência de diversos migrantes no Brasil, a exemplo haitianos e senegaleses.

Como informa Claro (2020) a pressão para ocorrência destas mudanças trouxe o debate à tona no cenário interno, o qual contava com três proposições para alteração da política migratória: 1) Projeto de Lei (PL) nº 5.655/2009; 2) Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013, perante o Senado Federal e 3) Anteprojeto de Lei de Migrações elaborado pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, de 31 de julho de 2014.

No andamento de tais projetos, findou no desdobramento do Projeto nº 288/2013, a qual instituiu a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, também conhecida como Lei de Migração. Tal marco normativo revogou o Estatuto do Estrangeiro e tornou compatível a política migratória com o Estado Democrático de Direito, com os princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988 e com o cenário internacional de proteção à migração coordenada e segura.

Esta política foi elaborada em um contexto em que movimentos sociais, pesquisadores(as), migrantes e refugiados reivindicavam a revogação do anacrônico Estatuto do Estrangeiro. Entre os anos de 2013 e 2016 diversos eventos ocorreram para debater a temática da migração e do refúgio no Brasil inteiro. Wermuth (2020) cita que as três principais interlocuções entre os atores foram: Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)<sup>5</sup>, do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e do I Diálogo de Participação Social promovido pelo CNIg.

---

<sup>5</sup> A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio ocorreu entre maio e junho de 2014 na cidade de São Paulo e teve o intuito de introduzir o debate para disposições para uma nova lei de migração. A Conferência foi convocada pelo Ministério da Justiça, pela Secretaria Nacional de Justiça e pelo Departamento de Estrangeiro por meio da Portaria Interministerial nº 898, de 28 de maio de 2014 (CLARO; FAUTH JÚNIOR, 2015). Considerando o processo participativo houve

A partir da COMIGRAR houve a divulgação de três propostas para o cenário migratório: 1) acesso amplo aos direitos e aos serviços fornecidos pela administração local; 2) desburocratização da regulamentação migratória, e 3) alteração da legislação brasileira sobre migrações (CLARO; FAUTH JÚNIOR, 2015). Portanto, a Lei de Migração coaduna com os debates inseridos na sociedade e no Estado na promoção de direitos à população migrante.

Saindo do viés securitário, tal legislação implementa uma série de princípios, que merecem ser discriminados para compreensão do cenário fixado:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;

---

preocupação em mobilizar os atores locais que trabalham e que convivem com a realidade da população migrante estabelecida no território. Por meio de conferências preparatórias, tanto municipais, como estaduais, o fortalecimento institucional de atores estatais e sociais foi viabilizado para construção e compartilhamento de responsabilidade entre sociedade civil e Estado na discussão a respeito de políticas públicas para a população migrante (CLARO; FAUTH JÚNIOR, 2015).

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;  
XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e  
XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (BRASIL, 2017a).

Em uma análise de tais diretrizes expostas acima percebe-se que não se trata somente na promoção dos direitos humanos aos migrantes enquanto sujeitos de direitos. Há, também, uma metodologia expressa para concretização destes direitos: as políticas públicas. Assim, tais prerrogativas devem ser objeto de medidas do aparelho estatal, para defesa, garantia e implementação dos direitos visando a população migrante, o que não constava na legislação anterior.

Ademais, a Lei de Migração inova no cenário interno trazendo o dispositivo a respeito da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia:

Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá 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, conforme regulamento. (BRASIL, 2017a).

Esta política nacional tem por competência a implementação pelo Poder Executivo federal e suas ações giram em torno da proteção e da integração dos migrantes no local de residência. Assim, o trabalho coordenado entre todos os entes federativos se propõe a facilitar a inclusão social, a obtenção da documentação, acesso a direitos e a serviços a todas as pessoas em mobilidade humana.

Apesar da Lei de Migração ser um grande avanço e de comemoração pela conquista, o Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, que a regulamenta, causou espanto a atores sociais que participaram desta construção do debate, uma vez que a consulta pública a respeito de tal regulamentação foi breve, diferente da abordagem feita com a Lei de Migração (CLARO, 2020), além de apontar diversas incongruências. Dentre as mais variadas críticas a respeito do Decreto, destaca-se a burocratização do processo de concessão de vistos de acolhida humanitária, da reunião familiar de asilados políticos; inovação quanto às medidas cautelares nos processos de expulsão de migrantes do território brasileiro e, por fim, a falta de regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (BRASIL, 2017b). Tal cenário de política migratória retrata a retroatividade da demarcação de

ideologias: enquanto a Lei de Migração institucionaliza os direitos humanos das pessoas em mobilidade, o Decreto regulamentador reutiliza terminologias e procedimentos baseados no Estatuto do Estrangeiro, bem como se ausenta de regulamentar a Política Nacional.

Apesar do Decreto regulamentador citar inúmeras vezes a terminologia “política migratória nacional”, não há, em nenhum artigo, sua estruturação para coordenação com os governos subnacionais para promoção de diretrizes, ações e programas locais (SQUEFF; PECKER, 2020). O que decorre da falta de regulamentação é que sem uma política nacional, que seria de competência da União conforme a Lei de Migração, os governos subnacionais não possuem diretrizes de ações e programas que incluam migrantes e refugiados como público-alvo. Nesse sentido, as próprias políticas implementadas pela esfera municipal tendem a depender das capacidades estatais já existentes e da discricionariedade desse nível federativo, podendo resultar na ausência ou na fragilidade na gestão e na provisão de serviços.

Neste cenário de descoordenação da política migratória brasileira, surgem protagonismos de atores, tanto estatais, como organizações da sociedade civil, para prover acesso a direitos para população migrante nos governos subnacionais. Retrata-se, principalmente, o fundamental papel desempenhado pela sociedade civil, muitas vezes responsável no preenchimento das lacunas deixadas pelo Estado no atendimento, quando não desenvolvidas capacidades estatais, além de contribuir pela captação das necessidades e das demandas da população migrante (CAITANO DOS SANTOS, 2020). Estes atores, portanto, promovem a coordenação da política migratória, quando há ausência do Estado para tal.

## **5 DOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS: ANÁLISE DE DADOS DAS EXPRESSÕES INSTITUCIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL**

Neste capítulo serão exploradas as expressões institucionais desenvolvidas nos dez municípios que mais possuem migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único, dados, estes, advindos da pesquisa promovida pelo Departamento de Economia e Estatística do governo gaúcho. Além destes dez municípios, foi inserida a cidade de Rio Grande para análise, tendo em vista o apontamento na revisão da literatura que ocorriam interações socio estatais na agenda migratória municipal.

Diante desta pesquisa, foram elencadas dimensões analíticas para buscar instituições estatais e organizações da sociedade civil presentes nos onze territórios, elencando similitudes e diferenças no que tange às respostas e às expressões institucionais desenvolvidas. Com este levantamento, pretende-se demonstrar como as cidades se organizam e comportam diante do atual fenômeno migratório e levantar algumas hipóteses de pesquisa a serem exploradas no restante do trabalho.

### **5.1 O Rio Grande do Sul como rota de destino das migrações internacionais do Século XXI**

A conjuntura das migrações internacionais no século XXI tem o Brasil como um dos principais destinos na rota de deslocamento. Tal mobilidade humana é vivenciada por uma migração de “novos rostos”, isto é, raça, etnia, identidades e culturas distintas ao perfil da migração europeia. Tal terminologia é associada, por exemplo, a migrantes não-brancos (negros, chineses, árabes, entre outros).

Desse modo, Cavalcanti e Oliveira (2020, p. 14) informam que

[...] os chamados novos fluxos migratórios mudaram completamente o rosto da imigração no país. Do ponto de vista racial, passaram a predominar os imigrantes negros; com novos nichos no mercado de trabalho, como o final da cadeia produtiva do agronegócio; as fronteiras da região Norte se consolidaram como principais portas de entrada; o chamado Brasil meridional (São Paulo e região Sul) apresentou um crescimento contínuo e persistente de imigrantes no mercado de trabalho formal; o espalhamento dos espaços de origem das pessoas imigrantes e solicitantes de refúgio foi incrementado de forma ímpar, entre outros aspectos, que marcam a fotografia atual da imigração contemporânea no país.

Durante o período de 2010 a 2019 foram registrados<sup>6</sup> no Brasil 1.805.673 migrantes, considerando todos os amparos legais disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro. Ainda, no ano de 2019 os fluxos migratórios predominantes vieram de países da América do Sul e do Caribe, com destaque para nacionalidade venezuelana, haitiana, boliviana e paraguaia (OLIVEIRA; CAVALCANTI; MACEDO, 2021). Segundo dados do relatório produzido pelo Observatório de Migrações (OLIVEIRA; CAVALCANTI; MACEDO, 2021) entre os anos de 2010 e 2019 as principais regiões que receberam migrantes ao longo do tempo foi Região Sudeste, contabilizando 276.761 mil migrantes; Região Sul, com 142.206 mil migrantes e, por fim, Região Norte, com 125.503 mil migrantes.

É neste contexto que o estado do Rio Grande do Sul se apresenta como um dos principais territórios de acolhida da migração Sul-Sul. Segundo banco interativo do NEPO/Unicamp (2021), o Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) da Polícia Federal estima que 91.291 migrantes internacionais estão registrados<sup>7</sup> como residentes no estado; grande parcela desse número se encontra na capital e sua região metropolitana. As principais nacionalidades que compõem o território são haitianas, venezuelanos, senegaleses e uruguaios.

Referente ao dado supramencionado, é necessário realizar ressalvas. Uma delas é relativa à diminuição do número de registros referentes a migrantes e refugiados na Polícia Federal durante a pandemia de COVID-19. Isso se deu em razão da implementação de uma série de medidas restritivas de atendimento ao público, como, por exemplo, a suspensão da entrega de documentos migratórios e de passaportes (DELFIM, 2020). A consequência foi o impedimento dos migrantes acessarem o serviço de regularização migratória para adquirir *status* legal no Brasil, bem como renovação de sua estadia, renovação de documentos e outros atos pertinentes a tal escopo de atuação.

Outra ressalva é que o dado não comporta o número de pessoas que ingressaram no Brasil e não buscaram a Polícia Federal para realizar seu processo

---

<sup>6</sup> O registro do migrante ocorre quando ele se apresenta na Polícia Federal para iniciar seu processo de regularização migratória. Estes números não incluem migrantes que estão aguardando agendamento de horário na Delegacia de Migração, bem como aqueles que não iniciaram o processo para registro (migrantes indocumentados).

<sup>7</sup> Conforme nota metodológica do estudo, as bases de dados usadas para tal coleta são o Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) e o SISMIGRA, contabilizando todos os migrantes que entraram com pedido de cadastro para emissão de seu Registro Nacional Migratório (RNM) (NEPO/UNICAMP, 2021).

de regularização migratória, a ficar com o *status* legal de “migrantes indocumentados”, bem como não consta englobado o número de pessoas aguardando a abertura da agenda do órgão para efetivar o procedimento da documentação. Tais pontos descritos afetam a consolidação de dados relacionados ao número total de migrantes nos estados e nos municípios, visto que o registro, muitas vezes, não se assemelha à composição da realidade local. De igual forma, impende destacar que é um indicador de grande relevância.

A partir dessa consolidação dessas informações, torna-se relevante entender, de modo geral, como as principais nacionalidades que compõem o território do Rio Grande do Sul se deslocam e quais as condições legais no Brasil.

Inicialmente e genericamente, haitianos<sup>8</sup> são portadores de visto humanitário no ordenamento jurídico brasileiro<sup>9</sup>. Sua regularização migratória se dá por meio da Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 29, de 25 de abril de 2022, que dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas residentes na República do Haiti (BRASIL, 2022c). Tal visto temporário é concedido com fundamento no artigo 14, §3º da Lei de Migração, o qual dispõe que tal permissão será baseada na

situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. (BRASIL, 2017a).

Com relação aos senegaleses<sup>10</sup> tal nacionalidade se regularizou por meio de Portaria Interministerial nº 10, de 05 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência que tenham processo

---

<sup>8</sup> Marcado por graves violações de direitos humanos, por conflitos políticos e pelo desastre ambiental – terremoto – ocorrido em 2010, o Haiti experimentou o êxodo populacional para outros Estados na região da América Latina. A presença militar brasileira no país, momento em que o Brasil comandou a Missão Internacional das Nações Unidas para Estabilização no Haiti, se tornou um estímulo para a população haitiana buscar novas condições de vida em outro território.

<sup>9</sup> Já houve reconhecimento da condição de refugiado para alguns haitianos que solicitaram, quando observadas a perseguição política. Existe uma grande discussão na literatura a respeito da aplicabilidade do refúgio em caso de desastres ambientais e catástrofes climáticas. Para maiores aprofundamentos, recomenda-se a leitura de Vedovato, Franzolin e Roque (2020) e Jubilut et. al. (2018).

<sup>10</sup> Vieira Cá (2019) analisa que existem dois fatores que impulsionam a migração senegalesa: a primeira é o retrato da difícil condição de vida nas zonas localizadas ao norte do país afetadas pelas mudanças climáticas e pela degradação ambiental; a segunda é a necessidade de trabalho. Ademais, a projeção econômica do Brasil no cenário mundial é argumento reforçado pelo trabalho desenvolvido, considerado como principal atrativo para senegaleses, considerados “migrantes econômicos”.

de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil (BRASIL, 2019a). Esta Portaria foi implementada em um contexto em que o CONARE considerou que a maioria dos senegaleses que solicitaram refúgio na chegada ao Brasil não eram portadores de nenhuma categoria de tal condição, e sim considerados migrantes econômicos (MINISTÉRIOS..., 2019). Todavia, Vieira Cá (2019, p. 50) analisa que

A esse respeito, muitos pesquisadores e pessoas sensíveis à questão migratória insistem em afirmar que a solicitação de refúgio por parte de imigrantes senegaleses é uma questão de “estratégia” para que consigam ingressar no Brasil. Não obstante, é preciso reconhecer que isso também se aplica ao impasse de falta de opções de regularização. Em outras palavras, independentemente de ser ou não uma questão “estratégica”, o fato é que a legislação que regia todas as relações envolvendo o estrangeiro no território brasileiro era a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como “Estatuto do Estrangeiro” [...].

Já com relação aos uruguaios<sup>11</sup> é possível iniciar o processo de regularização migratória por acordo bilateral estabelecido entre Brasil e Uruguai por meio do Decreto nº 9.089, de 06 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c), podendo adquirir tanto visto permanente, como residência permanente. O acordo objetiva a maior integração entre os dois países, principalmente a livre circulação de pessoas.

Por fim, quanto aos venezuelanos<sup>12</sup>, pode-se averiguar a existência de duas maneiras de estadia regular no Brasil. A primeira trata da solicitação do reconhecimento da condição de refugiado com base no artigo 1º, inciso III da Lei nº 9474/1997 (BRASIL, 1997), uma vez que o CONARE identificou que a Venezuela passa por uma grave e generalizada violação de direitos humanos em seu território. Grande parte deste reconhecimento da condição de refugiado é consequência da

---

<sup>11</sup> A migração uruguaia vem de um deslocamento contínuo na história brasileira, tendo em vista a fronteira entre ambos os países se fixar entre as cidades de Santana do Livramento (brasileira) e Rivera (uruguaia), a qual é considerada híbrida e mestiça (FERREIRA; ZANINI, 2014). A divisa é considerada especial, pois se dilui em um traçado entre as cidades que confunde, até mesmo, os próprios cidadãos fronteiriços. Os aspectos de motivação da vinda ao Brasil se relacionam a uma migração laboral, em busca de novas oportunidades de emprego, como aponta Ferreira e Zanini (2014).

<sup>12</sup> A migração venezuelana ganha destaque internacional e nacional para debate, tendo em vista a forte crise econômica, política e democrática que o país tem vivenciado desde 2016. A escassez de alimentos, de remédios, de atendimento à saúde, bem como a fragilização da democracia e a instabilidade econômica têm aumentado o êxodo populacional venezuelano para o Brasil. O número de refugiados e de migrantes do país chegou à marca de 3.4 milhões de pessoas no ano de 2019 (ACNUR, 2021). Como aponta Jarochinski-Silva e Baeninger (2021), as migrações venezuelanas trouxeram novas perspectivas às regiões fronteiriças do Brasil, bem como reordenaram a mobilidade no Sul Global. É necessário ter em mente que é uma mobilidade predominantemente regional, marcada pela situação social na origem do fluxo, com diferentes modos de permanecer no Brasil, seja por residência, seja por refúgio.

aprovação de trâmite facilitado<sup>13</sup> das solicitações do reconhecimento da condição de refugiado a partir de dezembro de 2019 (BRASIL..., 2020).

A segunda forma de migrantes venezuelanos obterem *status* regular no Brasil é por meio da solicitação da autorização de residência disponível na Portaria Interministerial nº 19, de 23 de março de 2021, a residentes fronteiriços onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados (BRASIL, 2021). Venezuelanos aplicam à residência com base neste Acordo em razão da sua suspensão no bloco MERCOSUL desde 2017 como forma de sanção à grave crise humanitária instaurada no país.

Ambas as formas de se regularizar no Brasil garantem o acesso a serviços públicos e às políticas implementadas em âmbito federal, estadual e municipal. Todavia, refugiado é uma condição de proteção internacional pelos tratados ratificados pelo Brasil, o que concede estruturas legais de proteção contra expulsão ou extradição, possibilidade de emissão de documento de viagem brasileiro e flexibilização na apresentação de documentos do país de origem, com o intuito de facilitar a integração local destas pessoas, como, por exemplo, facilitação no trâmite de revalidação de diplomas de ensino superior.

Diante do contexto migratório apresentado, explorar-se-á o perfil do migrante no estado do Rio Grande do Sul.

O Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Governo do Rio Grande do Sul vem mapeando, desde o ano de 2020, o perfil dos migrantes que residem no estado. O estudo publicado no ano de 2021 tem como coleta de dados as bases: SISMIGRA, onde há os registros da Polícia Federal de imigrantes que entraram com pedido de cadastro para a emissão do Registro Nacional Migratório (RNM); nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), onde se localiza os

---

<sup>13</sup> O reconhecimento *prima facie* pelo CONARE refere à aceleração do processo, que permite que o solicitante de refúgio não seja selecionado para realizar a etapa da entrevista com o referido órgão. Ainda, o venezuelano que é englobado pelo procedimento *prima facie* deve atender critérios específicos estabelecidos pelo CONARE referente à apresentação de documentos no momento da solicitação (BRASIL..., 2020). Segundo reportagem do ACNUR, em decisão do CONARE proferida em 31 de janeiro de 2020, 17 mil venezuelanos foram reconhecidos como refugiados (BRASIL..., 2020). Já em decisão de 28 de agosto de 2020, soma-se 7,7 mil venezuelanos reconhecidos através do procedimento *prima facie* (BRASIL..., 2020). Este número é considerado expressivo, visto que os procedimentos de reconhecimento geralmente possuem uma demora de dois a cinco anos, até a data da decisão (BRANDINO, 2018).

imigrantes já inseridos no mercado formal de trabalho, e por fim, no Cadastro Único, observando os migrantes elegíveis a benefícios da assistência social (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Este estudo merece a devida importância e relevância, uma vez que existem poucos dados coletados que traçam o perfil de migrantes que acessam as políticas sociais, bem como delimitam a mudança da demografia e da composição social a partir dos impactos da migração internacional na esfera local. Embora coleta de dados fora realizada em três plataformas distintas, a nota técnica informa que “nenhuma dessas bases tem informação suficiente para cobrir todos os imigrantes que vieram a residir no nosso Estado, nos últimos anos, porém, a soma de todas elas pode permitir uma ideia aproximada da situação dessas pessoas” (RIO GRANDE DO SUL, 2021, p. 01).

Assim, esta dissertação reconhece as limitações da falta de unificação de dados a respeito da migração no âmbito interno brasileiro, usando, desse modo, os recursos fornecidos pelo DEE/SPGG/RS para tal investigação. Pelo caráter abordado, o estudo proporciona informações valiosas a respeito do público migrante, de interesse para desenvolvimento desta dissertação.

Em suma, o perfil do migrante traçado no Rio Grande do Sul é predominantemente de homens, jovens e negros<sup>14</sup>. O estudo aponta que "pretos e pardos são mais frequentes, quando se compara ao total da população gaúcha, ainda que essas categorias devam ser usadas com cuidado, dado que a autoidentificação dessas pessoas pode não ter relação com essas categorias pré-estabelecidas" (RIO GRANDE DO SUL, 2021, p. 21). Ainda, as nacionalidades que predominam nas plataformas são do Haiti e da Venezuela, contando com números de senegaleses, uruguaios e argentinos e grande parte reside na capital gaúcha (Porto Alegre) e sua região metropolitana, bem como na região da Serra (municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, entre outros) e cidades em desenvolvimento, a exemplo Passo Fundo e Lajeado (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

A pesquisa aponta que, entre os mais vulneráveis, migrantes possuem maior escolaridade que brasileiros quando inscritos no Cadastro Único; porém, aqueles que se encontram inseridos no mercado formal de trabalho possuem escolaridade mais baixa, assim como sua remuneração e fragilidade do vínculo trabalhista, pelos

---

<sup>14</sup> Segundo explicações de Oliveira (2004), as convenções do IBGE determinam que negra é a pessoa que se autodeclara negra ou parda nas pesquisas realizadas.

dados coletados na RAIS (RIO GRANDE DO SUL, 2021). A exemplo, o CadÚnico contabiliza 43,7% de migrantes com ensino fundamental incompleto, enquanto brasileiros teriam o percentual de 68,9%. Em relação ao ensino superior incompleto ou maior nível escolar, migrantes somam 9,6%; enquanto brasileiros, 2,6%. Tais dados discriminados denotam que migrantes têm maior nível educacional em relação aos brasileiros, ao mesmo tempo em que se encontram em maior situação de vulnerabilidade cadastradas no CadÚnico para obtenção de algum tipo de assistência social (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Nesta seara, 46,7% dos migrantes inscritos no CadÚnico possuem renda per capita de R\$ 89,00, critério considerado de extrema pobreza, enquanto brasileiros, nesta faixa de renda, computam 37,9% (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Ainda na situação de remuneração conforme raça/cor, o estudo aponta a desigualdade: enquanto brancos ocupam faixas salariais acima de 03 salários-mínimos, pretos recebem entre 01 e 02 salários-mínimos (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Demonstra-se, portanto, situação de desigualdade que acarreta um processo de vulnerabilização da população migrante em território gaúcho, sendo tal atravessada por recortes étnico-raciais. As profundas desigualdades demarcadas refletem em grande medida na vida da população migrante no Brasil; além do fato de não pertencerem originariamente ao Brasil, são pessoas consideradas não-brancas, a reproduzir o estigma histórico da migração indesejada. A hierarquização social a partir da raça/cor e da nacionalidade acentua o tratamento racista e xenófobo, o qual dificulta o acesso dos migrantes a empregos de qualidade e correspondente à área de formação, a políticas sociais, a moradia, a recursos (PAULI et. al., 2021), entre outros.

Aliás, tal perspectiva atual corrobora com a própria formação da identidade gaúcha e com o apagamento da migração negra neste território. Oliven (1996) informa que a população gaúcha criou seu imaginário social a partir da exclusão do negro, uma vez que a figura do “colono” é baseada no perfil de migrante desejado pela política migratória brasileira (pessoas brancas). A simbologia do “colono”, por consequência, passou a ser uma identificação considerada para ascensão social. Nesse sentido, em tempos atuais, o resultado é a verticalização da sociedade e o embranquecimento da população que se encontra no território através da marginalização e da exclusão de quem não se encaixa nesses determinantes ideais.

Essas precariedades e vulnerabilidades tornam os migrantes potenciais usuários de políticas públicas no Brasil, no entanto, o caminho de acesso a elas por conta das necessidades encontra desafios nos estatutos jurídicos e nas diferenças culturais e linguísticas – quando comparado ao acesso por cidadãos brasileiros. Na presente pesquisa, portanto, há a indagação se houve e como houve respostas à chegada e ao estabelecimento desta população nos municípios com maior número de migrantes inscritos no Cadastro Único.

A partir da coleta de dados realizada pelo DEE/RS, iniciou-se o aprofundamento da investigação das iniciativas estatais nas cidades descritas como principais receptoras de migrantes Sul-Sul na política de assistência social. Essas informações serão exploradas no próximo subcapítulo.

Também foi investigada a faceta da sociedade civil organizada presente nos territórios escolhidos, na medida em que atores sociais podem desempenhar papel importante na acolhida de migrantes e refugiados, sobretudo na prestação de serviços com relação à regularização migratória e à integração no mercado de trabalho. Diante disso, entende-se atores sociais como fundamentais para implementação de políticas de integração local.

Para essa primeira investigação, algumas hipóteses foram pensadas. Em primeiro lugar, foi imaginado que, quanto maior o número de migrantes inscritos no Cadastro Único do município, maior será a estrutura estatal para elaborar e implementar ações públicas. Em segundo lugar, a falta de uma regulamentação federal que coordene políticas migratórias em governos subnacionais nos implica em entender que haverá uma diversidade de expressões institucionais nos municípios.

Por fim, entendendo a robustez presente de organizações da sociedade civil no estado do Rio Grande do Sul, com amplos espaços participativos, levantam-se duas hipóteses: quanto maior a presença de sociedade civil no território, maior interação e reivindicação com o Estado e, por fim, a prestação de serviços por atores sociais pode gerar uma desobrigação e uma desresponsabilização do poder público municipal frente à constituição de capacidades estatais.

## 5.2 Expressões institucionais nos municípios do Rio Grande do Sul: o que existe?

Diante do perfil do migrante que se encontra no Rio Grande do Sul, também é importante identificar as expressões institucionais dos municípios de respostas ao fenômeno da migração. Buscou-se, portanto, observar quais levantamentos de dados sobre dinâmicas e funcionamentos das expressões institucionais já existentes. Dessa maneira, explorar-se-á a Pesquisa de Informações Básicas Municipais<sup>15</sup> (MUNIC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2018 o IBGE fez uma pesquisa a respeito dos instrumentos de gestão migratória nas 5570 prefeituras brasileiras. A coleta de dados é inédita, sendo primeira e única vez que aparece nos registros do Instituto. Não houve mais atualizações do estudo, o que dificulta entender as realidades dos municípios brasileiros e o desenvolvimento e o aprimoramento das políticas públicas a migrantes e refugiados. Também o tema não foi investigado na Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), o que tem por consequência a falta de informações a respeito de recursos institucionais, das políticas e de planejamento, programas e ações dos estados que compõem o Brasil.

Dessa maneira, como “instrumentos de gestão migratória”<sup>16</sup>, a MUNIC elencou sete indicadores (MUNIC, 2018), sendo eles:

1. Mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (Estado e União);
2. Relação entre a prefeitura e a associação ou coletivo de imigrantes/pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário;
3. Oferta de curso de português a imigrantes/pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário;
4. Atendimento multilíngue nos serviços públicos;
5. Abrigamento para acolhimento de imigrantes/pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário;

---

<sup>15</sup> A MUNIC é uma pesquisa realizada pelo IBGE todos os anos para entender as instituições públicas municipais, principalmente as prefeituras, bem como as políticas públicas que estão em desenvolvimento nessa esfera municipal (IBGE, 2018). Com ela, é possível ter uma base de dados estatísticos, monitorar e avaliar os quadros institucionais das cidades (IBGE, 2018).

<sup>16</sup> Esses instrumentos de gestão migratória serão abordados com maior profundidade nos próximos capítulos, referente aos municípios que serão analisados em estudo.

6. Centro de Referência e Apoio a imigrantes/pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário;
7. Formação/capacitação continuada interdisciplinar, para o atendimento a imigrantes/refugiados, voltada para pessoas que atuem na área da saúde, segurança pública, comunicação, educação, trabalho e outras

Com a investigação do tema "instrumentos de gestão migratória" nos municípios brasileiros, o IBGE apresentou que, dos 3.876 municípios nos quais se verifica a presença de migrantes, somente 215 oferecem algum dos serviços - indicadores acima descritos - (MUNIC, 2018). Em relação ao primeiro indicador - cooperação entre entes federados - a pesquisa aponta que somente 75 municípios desenvolveram instrumentos de cooperação, sendo a maioria deles com o estado, totalizando 53 prefeituras; 43 com a União e 21 estabelecidos com ambos (MUNIC, 2018).

Em relação ao segundo instrumento de coleta, as relações entre associações de migrantes e a prefeitura aparecem em 81 municípios, sendo o indicador com maior capilaridade nos instrumentos selecionados pela MUNIC (MUNIC, 2018). Todavia, reduz para 48 municípios os que oferecem ensino de português, que se concentram em 11 estados da federação, com maior número na região Sul (MUNIC, 2018).

Referente ao atendimento multilíngue nos aparelhos da prefeitura, somente 25 prefeituras utilizam deste instrumento de gestão migratória, distribuídos em 12 estados da federação (MUNIC, 2018). Este indicador é o menos utilizado pelos municípios, o que demonstra uma falta de preparo técnico para atendimento de migrantes e refugiados pelo Estado, o que pode acarretar o não atendimento desta população (MUNIC, 2018).

Com relação ao abrigo (acolhimento institucional), 58 municípios contavam com este instrumento, mais concentrado na região centro-sul do Brasil (MUNIC, 2018). Conforme indica relatório de pesquisa, a falta de espaços seguros para abrigar migrantes e refugiados pode acarretar aumento exponencial de pessoas em situação de rua pela dificuldade em acessar o direito à moradia (MUNIC, 2018).

Centros de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados (CRAI) estavam distribuídos em 17 estados, mais concentrados no centro-sul do Brasil, em 63 municípios (MUNIC, 2018). Por fim, o último índice analisado é a formação e a

capacitação continuada de servidores para atendimento da população migrante. O dado coletado informa que 13 estados da federação contam com este instrumento de gestão migratória, principalmente na Região Sul, totalizando 47 municípios que capacitam os técnicos para prestação de serviços ao público migrante.

A tendência brasileira é um baixo fornecimento de serviços a migrantes e refugiados, existindo pouca exploração dos instrumentos de gestão migratória pelas prefeituras. Além da falta de aprimoramento técnico nos atendimentos, a falta de abrigos para população migrante, principalmente em cidades com alto fluxo migratório, leva ao aumento de pessoas em situação de rua. Além disso, Centros de Referência a migrantes são de extrema relevância para prestar o apoio jurídico, psicossocial e trabalhista para melhor integração local da população migrante, sendo uma das principais formas de governança da política migratória municipal. A falta de direcionamento e de capilaridade da gestão migratória nos municípios implica diretamente no adequado acolhimento e integração local de migrantes e refugiados.

Demonstradas as tendências do Brasil quanto aos instrumentos de gestão migratória coletados na MUNIC 2018, entendeu-se necessário, também, consultar a base de dados tabelada pelo IBGE para investigar como esses indicadores se manifestam no Rio Grande do Sul. Passar-se-á, portanto, a análise de dados da MUNIC 2018 especificamente ao estado gaúcho<sup>17</sup>.

Referente aos mecanismos de cooperação entre municípios e União se contabilizou 08 prefeituras: Campo Bom, Estação, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, Serafina Corrêa Eugênio de Castro, Lajeado e Pelotas, sendo estes três últimos possuindo mecanismos com o estado do Rio Grande do Sul também. Não foi especificado, nem possível, saber quais tipos de mecanismo de cooperação foram desenvolvidos.

Com relação ao indicador das relações entre associações de migrantes e prefeitura, 17 municípios gaúchos informaram que possuem, dentre eles: Estação, Lajeado, Pelotas, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, Serafina Corrêa, Bento Gonçalves, Canoas, Caxias do Sul, Gravataí, Novo Hamburgo, Rio Grande, São Leopoldo, São Marcos, Três Forquilhas, Vacaria e Venâncio Aires. Este dado não possui

---

<sup>17</sup> Os dados a seguir foram extraídos pela pesquisadora a partir das tabelas fornecidas pelo censo IBGE 2018, podendo ser consultadas nas referências do trabalho. Ressalta-se que a composição territorial do Rio Grande do Sul é de 497 municípios.

informação se a associação é do próprio município ou foi contabilizada, em hipótese, relação com coletivo de migrante de cidade vizinha.

O instrumento de curso de português voltado especificamente para migrantes e refugiados apareceu em 11 municípios: Lajeado, Pelotas, Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Rio Grande, Três Forquilhas, Vacaria, Erechim, Nova Araçá e Poço das Antas. Essa informação não contém se o curso de português fornecido é permanente ou temporário, se é desenvolvido pela Secretaria de Educação ou parceria com o setor privado. Sob outra ótica educacional, o indicador de formação e capacitação continuada para técnicos do município, somente 04 implementaram: Lajeado, Sapucaia do Sul, Vacaria e Pareci Novo.

Referente ao atendimento multilíngue nos serviços públicos, apenas 04 municípios instituíram: Lajeado, Poço das Antas, Bom Retiro do Sul e Porto Mauá. Esse dado não informa se o atendimento multilíngue é feito por mediador intercultural<sup>18</sup> ou se é a implementação de formulário de atendimento.

Com relação a estruturas físicas, o indicador de acolhimento institucional específico a migrantes e refugiados foi pontuado apenas por Caxias do Sul, Pelotas e Santa Cruz do Sul. Por fim, referente à implementação e Centro de Referência, 04 municípios informaram a instalação: Campo Bom, Pelotas, Serafina Corrêa e Santo Ângelo.

As tendências da gestão migratória no Rio Grande do Sul seguem as mesmas do Brasil: poucas expressões institucionais são desenvolvidas quando se investiga o acolhimento institucional e Centros de Referência. Nesse sentido, a capacitação do setor público para entender os fenômenos migratórios, bem como possibilitar um amplo acesso multilíngue aos serviços das prefeituras possuem baixa instrumentalização no Rio Grande do Sul.

Por fim, o dado que chama atenção, tanto a nível nacional, como a nível subnacional, é o número expressivo de associações e coletivos de migrantes e refugiados que se relacionam com as prefeituras. Seguindo a tendência macro, no estado do Rio Grande do Sul contabiliza-se 17 associações e coletivos, o que indica, potencialmente, canais pelos quais podem ser encaminhadas as demandas e as

---

<sup>18</sup> Mediador intercultural é uma pessoa contratada para estabelecer uma ponte entre o brasileiro e o migrante na prestação de serviços públicos: além da tradução linguística, também infere nas diferenças culturais.

necessidades de migrantes e refugiados, além de heterogeneidade da representação desta população.

Além desses indicadores da governança migratória coletados pelo IBGE em 2018, a MUNIC também traz, em outros temas investigados, a caracterização de órgãos do gestor municipal. Estas categorias de análise auxiliam a estudar as estruturas organizacionais dos municípios frente a políticas a serem desenvolvidas, a exemplo assistência social, saúde e educação (MUNIC, 2018). A Administração Pública local foi dividida, para análise da MUNIC, nas seguintes categorias:

1. Secretaria municipal exclusiva;
2. Secretaria municipal em conjunto com outras políticas;
3. Setor subordinado a outra secretaria;
4. Setor subordinado diretamente à chefia do executivo;
5. Órgão da administração indireta;
6. Não possui estrutura específica;

Essas dimensões analíticas não foram aplicadas à pesquisa relacionada à migração. Todavia, compreende-se a importância de saber quais e como são as expressões institucionais nos municípios gaúchos no desenvolvimento das capacidades estatais referente às migrações internacionais - objeto do presente estudo -. Desse modo, apresentar-se-á levantamento de dados das dimensões analíticas propostas no âmbito das capacidades estatais.

Duas ressalvas são feitas: a primeira é referente às categorias de “setor subordinado diretamente à chefia do Executivo” e “órgão da Administração Indireta”. Estes dois indicadores não foram escolhidos para viabilizar a investigação, tendo em vista que, por experiência de campo da pesquisadora, não existem autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista que se propõem a prestarem serviços a migrantes e refugiados.

A segunda ressalva é a readequação das duas categorias analíticas para incluir a categoria 04 “instituições participativas” e a categoria 05 “equipamento estatal exclusivo ao atendimento de migrantes”. Estas duas dimensões foram elaboradas durante a trajetória de estudo e investigação a respeito das expressões institucionais, sendo significativas nos papéis que desempenham nos municípios onde se encontram.

Dessa maneira, as dimensões trazidas pela MUNIC serviram de inspiração para elaborar as categorias de análise do Estado e suas capacidades municipais no Rio Grande do Sul.

Quadro 4 – Categorias de análise do Estado

Categoria 01	Categoria 02	Categoria 03	Categoria 04	Categoria 05	Categoria 06
Secretaria Municipal Exclusiva	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas	Setor subordinado a outra secretaria	Instituições Participativas	Equipamento estatal exclusivo ao atendimento de migrantes	Não possui estrutura específica

Fonte: elaborado pela autora.

Referente à categoria “secretaria municipal exclusiva”, remete-se a secretarias da prefeitura que possuem competência para desenvolvimento, exclusivamente, de políticas públicas voltadas às migrações internacionais. Com relação à categoria “secretaria municipal em conjunto com outras políticas” remete-se a secretarias que não possuem tão somente migrantes e refugiados como público-alvo de suas políticas e ações desenvolvidas, mas que engloba e os observa para incluir na agenda da secretaria.

Já a categoria “setor subordinado a outra secretaria” aumenta o escopo de análise para trazer coordenadorias, diretorias, departamentos, direcionadas à temática da migração e que não estão localizados em uma secretaria municipal exclusiva. A dimensão “instituições participativas” engloba espaços que são estatais e desenvolvem amplos debates com a sociedade civil a respeito da população migrante no seu território, a exemplo, comitês e conselhos do tema a ser investigado.

A categoria “equipamentos municipais exclusivos de atendimento à população migrante” refere-se a espaços institucionais das prefeituras desenvolvidos exclusivamente para prestar apoio, acolhimento e/ou atendimento a migrantes e refugiados no município de referência. São equipamentos de atendimento envolvendo acesso a direitos, apoio psicossocial e laboral. Por fim, a dimensão “não

possui estrutura específica” são municípios que não institucionalizam de nenhuma maneira a governança migratória local.

Feitas as explicações conceituais de cada dimensão analítica para coleta de dados, passar-se-á para análise das dimensões estatais e, posteriormente, sociais, do presente estudo.

### 5.2.1 Mapeamento das instituições estatais para migrantes e refugiados dos municípios gaúchos do CadÚnico

As migrações internacionais no século XXI trouxeram uma realidade repleta de desafios aos governos nos três níveis da federação. A política migratória brasileira, muito gerenciada pelo governo federal, permite a estada e a regulamentação de direitos e deveres desta população, enquanto a integração local recai para governos subnacionais (estados e municípios).

Com o propósito de focalizar nas respostas institucionais aos fenômenos migratórios nos municípios e explorar as interações entre atores nos territórios, esta dissertação utilizou-se do estudo do Departamento de Estatísticas, da Secretaria de Governança, do Rio Grande do Sul, para delimitar quais municípios seriam objeto de análise.

Os municípios elencados para análise nesta dissertação são os dez que mais possuem migrantes e refugiados inscritos no CadÚnico (RIO GRANDE DO SUL, 2021) e o município de Rio Grande, identificado na literatura como município importante na presença de estruturas e capacidades. A escolha da base de dados fornecida pelo estudo do DEE/SPGG/RS, no tocante ao CadÚnico, se deu por algumas razões. Uma delas é dar visibilidade ao fato de que migrantes são sujeitos de direitos de uma política de assistência social, previamente implementada nos municípios em análise. Consequentemente, entendendo que estes usuários acessam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), demonstra o recorte presente da situação de vulnerabilidade desta população no território e, assim, indaga-se o problema de pesquisa: quais foram as iniciativas de respostas institucionais a migrantes e refugiados nos municípios do Rio Grande do Sul?

De modo a pensar no desenho de pesquisa foi realizado um levantamento inicial para observar o que existe de expressão institucional nos municípios gaúchos que mais possuem migrantes inscritos no Cadastro Único, da base de dados do

estudo do DEE/SPGG/RS: Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Santana do Livramento, Gravataí, Cachoeirinha, Lajeado, Esteio e Passo Fundo (RIO GRANDE DO SUL, 2021). O total de migrantes inscritos no lapso temporal de 2018 a 2021 é de 9.996 migrantes e refugiados.

Esta dissertação reconhece as limitações do dado informado, visto que muitos migrantes e refugiados não são referenciados na rede socioassistencial por diversas razões: desconhecem o funcionamento do SUAS; do seu direito a acessar serviços municipais; desconhecimento do(a) técnico(a) do direito de acesso a migrantes e refugiados de acessarem, bem como dos documentos de regularização migratória, entre outros. Ainda, alguns dados referentes à RAIS e ao SISMIGRA poderão ser citados para ponderação em algum momento do desenvolvimento crítico aqui exposto.

Abaixo, observa-se a tabela referente aos dados do CadÚnico. O município de Rio Grande não está elencado, uma vez que a referência de estudo desta cidade foi retirada da própria literatura, e não da pesquisa discriminada.

Quadro 5 – Ranking das dez cidades com mais migrantes inscritos no CadÚnico

<b>Ranking</b>	<b>Cidade</b>	<b>Números de migrantes inscritos no CadÚnico (2018-2021)</b>
1	Porto Alegre	2642
2	Canoas	1540
3	Caxias do Sul	1236
4	Bento Gonçalves	1008
5	Santana do Livramento	989
6	Gravataí	571
7	Cachoeirinha	495

8	Lajeado	495
9	Esteio	495
10	Passo Fundo	495

Fonte: elaborado pela autora.

Considerando os números acima expostos, se iniciou a investigação do que os municípios desenvolveram ao longo dos últimos anos de expressões institucionais, tendo em vista a curva exponencial de migrantes e refugiados se integrando na comunidade gaúcha. Assim, a busca foi concretizada em todos os *sites* das prefeituras correspondentes a cada um dos onze municípios, observando todas as categorias determinadas para análise do Estado.

A primeira coleta se deu na parte organizacional das prefeituras, onde se menciona as estruturas de secretarias, departamentos, coordenadorias, comissões e diretorias. Em caso de resultado zero, notícias passaram a ser examinadas, muitas destas sendo coletadas com a própria aba de pesquisar do site. Diante desta pesquisa, se faz necessário observar algumas ressalvas.

No que se refere ao conteúdo digital buscado, impende destacar a dificuldade no acesso à informação quando se trata da migração nos municípios do Rio Grande do Sul. Procurando pelas palavras “migração”, “imigração”, “imigrantes”, “refugiados” no ícone de busca nos *sites* das prefeituras em análise, o conteúdo proposto trata a respeito da migração italiana, alemã, espanhola, entre outras, como “fundadoras” e colonizadoras daquele território. Tal piloto de pesquisa já demonstra a falta de transparência de dados e de materiais de notícias acerca da atual migração.

Ressalta-se que, no ponto de vista de mulher, brasileira, pesquisadora, que tem disponível o acesso à internet, muitos dados a respeito dos serviços prestados pelas prefeituras não eram fáceis de serem encontrados. Apesar da procura robusta dentro de todas as abas desenvolvidas nos *sites*, ainda assim algumas instituições não existiam, na teoria, uma vez que não possuíam informações no conteúdo digital disponibilizado pelos municípios. Dado o contexto de trabalhadora humanitária no Rio Grande do Sul e do conhecimento da rede de trabalho com a população migrante, de alguns espaços institucionais já se sabiam previamente da existência.

Essas informações prévias auxiliaram a descobrir onde se localizavam as expressões institucionais nos municípios. Todavia, é necessário pontuar o desafio da perspectiva de um migrante, com nível básico de conhecimento na língua portuguesa, com dificuldades de inclusão digital, a buscar um serviço de apoio à população não-nacional no município em que se encontra.

Por fim, para melhor compreensão do conteúdo da dissertação, a ordem dos municípios propostos nas tabelas segue o estudo realizado pelo DEE/SPGG/RS. Assim, inicia-se a primeira linha com a cidade que mais possui inscrição de migrantes no CadÚnico, e a última, décima, com o menor número. Pontua-se que Rio Grande sempre será o último município em razão da origem da análise.

Feita a apresentação das dimensões analíticas do Estado no presente estudo, abaixo expõe-se a sistematização de dados acerca das três possíveis expressões institucionais enquanto órgãos com atribuições específicas de elaborar e implementar política migratórias locais. A análise inicial começa por meio da categoria mais exigente: uma secretaria municipal exclusiva.

A extração dos dados específicos referente à categoria 01 demonstra que nenhum dos municípios em análise possui uma secretaria municipal exclusiva, destinada ao tema da migração. Com a secretaria municipal exclusiva as políticas públicas são desenvolvidas de maneira técnica e específica do restante da prefeitura. A designação específica traz um avanço na temática, uma vez que concentra o debate sobre desafios e melhorias das respostas do município em uma gestão particular do tema.

Ainda, como a migração é um tema intersetorial e interdisciplinar, a falta de uma centralidade de uma secretaria como eixo articulador faz com que haja ações esparsas na prefeitura. Entende-se que o contexto de institucionalização de uma Secretaria onera o poder público em questões orçamentárias, o que implica na implementação de um espaço exclusivo a migrantes e refugiados.

De igual forma, a fragmentação da gestão migratória pode acarretar “desgovernança” migratória pela falta de unicidade de dados, ausência de destinação de recursos específicos e fragilidade no desenvolvimento de ações concretas e duradouras. Também implica em maiores desafios na formulação de políticas públicas a migrantes e refugiados.

Nesse sentido, frente à inexistência de secretarias municipais exclusivas, a responsabilidade pode ser repassada para outras secretarias que não possuem

somente a população migrante como público-alvo de suas ações e iniciativas. Assim, a próxima etapa da investigação foi desenvolvida observando a segunda categoria, denominada “secretaria municipal em conjunto com outras políticas”.

Quadro 6 – Secretaria municipal em conjunto com outras políticas

<b>Cidade</b>	<b>Secretaria municipal em conjunto com outras políticas</b>
Porto Alegre	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Canoas	Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia
Caxias do Sul	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social
Bento Gonçalves	0
Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos
Lajeado	0
Esteio	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
Passo Fundo	0
Rio Grande	0

Fonte: elaborado pela autora.

A primeira observação que se faz a partir desses dados é que são cinco das onze cidades com algum órgão municipal designado para desenvolver ações migratórias. Em segundo lugar, nota-se que expressões institucionais são diversas referente às migrações internacionais, ainda que se perceba maior vinculação nas secretarias de assistência social. Nenhuma das secretarias elencadas acima apresenta o mesmo objeto técnico, mas todas mencionam migrantes e refugiados como público-alvo.

Ainda, as expressões institucionais não acompanham o número de migrantes. A exemplo disso, em Bento Gonçalves e Santana do Livramento há o dobro de

migrantes e refugiados cadastrados na assistência social em relação à Cachoeirinha e Esteio, mas não existe a designação de órgão para cuidar da temática.

Como a migração é um tema intersetorial, quando não há uma secretaria exclusiva para tratar do tema, gera uma absorção do assunto em áreas distintas, sendo da Governança e Enfrentamento à Pandemia, como é o caso de Canoas, ao mesmo tempo da Cidadania e Direitos Humanos, como é o caso de Esteio. Apesar da migração ser uma matéria interdisciplinar, também traz especificidades que devem ser observadas, tanto de documentação, como determinantes de saúde, proteção social, mediação intercultural, entre outros assuntos.

Em continuidade à análise, o próximo levantamento consistiu em acrescentar a outros órgãos da gestão para que se pudesse ter uma visão ampliada do que existe nos municípios em análise. Assim, a busca por outras expressões institucionais foi aplicada a partir da categoria 03, denominada “setor subordinado a outra secretaria”. Esta análise tem por objetivo a identificação de estruturas das prefeituras que não centralizam a especialidade da temática migratória em uma secretaria, mas sim em uma coordenadoria, uma unidade ou outro setor subordinado.

Quadro 7 – Setor subordinado a outra secretaria

<b>Cidade</b>	<b>Setor subordinado a outra secretaria</b>
Porto Alegre	Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos (UPIIRDD)
Canoas	Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes
Caxias do Sul	Coordenadoria de Promoção de Igualdade Étnico-Racial
Bento Gonçalves	Comissão Municipal dos Povos Tradicionais de Matriz Africana

Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	Proteção Social Especial
Lajeado	0
Esteio	Diretoria de Direitos Humanos
Passo Fundo	0
Rio Grande	0

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados informados retratam que setores não-exclusivos, mas que abarcam a migração como tema na sua estrutura são constituídos em quatro cidades – Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul e Bento Gonçalves –. É a primeira vez que aparece alguma expressão institucional de Bento Gonçalves em relação à migração, este município ainda não tinha sido analisado nas categorias 01 e 02.

Novamente são setores da prefeitura que não englobam especificamente migrantes e refugiados em seus nomes, a não ser em Canoas, que é a primeira prefeitura que implementa uma instituição estatal voltada exclusivamente a migrantes e refugiados. Otero e Lotta (2020) entendem que a própria falta de nomenclatura explícita de migrantes e refugiados nas secretarias e nos setores que trabalham com tal agenda temática representa uma fragilidade de protagonismo diante da mobilidade humana.

Ainda referente à Canoas, conforme será analisado na categoria 05 (“equipamento estatal exclusivo ao atendimento de migrantes”), a Coordenadoria também é considerada um equipamento municipal exclusivo de atendimento à população migrante, uma vez que atende o público migrante, conforme noticiado no *site* da prefeitura. Isto é, este espaço engloba duas funções de extrema relevância: o atendimento na ponta e a discussão e a elaboração de políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados.

Assim, curiosidades a respeito da arena de motivos da não construção de órgãos exclusivos, bem como o contexto de instituição da Coordenadoria de Canoas despertaram interesse no aprofundamento a respeito das origens institucionais. Diante do cenário exposto de secretarias exclusivas, em conjunto com outras políticas e setores subordinados a outras secretarias, o percurso do levantamento de dados foi traçado refletindo no tocante ao espaço em que o diálogo entre instituições poderia ocorrer.

Feita a descrição das categorias setoriais, a dimensão “instituições participativas” foi adicionada para representar a interlocução e o debate da migração dentro do Estado, consideradas como um avanço no tocante à governança migratória local.

Quadro 8 – Instituições Participativas

<b>Cidade</b>	<b>Instituições Participativas</b>
Porto Alegre	Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas (COMIRAT/POA)
Canoas	0
Caxias do Sul	0
Bento Gonçalves	Comissão Intersetorial para Povos Imigrantes de Matriz Africana e Etnia Negra
Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	0
Lajeado	0

Esteio	Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Imigrantes e Refugiados e Conselho Municipal de Direitos Humanos
Passo Fundo	0
Rio Grande	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas (COMIRAT/RG)

Fonte: elaborado pela autora.

As instituições participativas são de grande relevância para a temática migratória, tendo em vista ser o local para articulação, discussão e proposição de políticas públicas entre a sociedade civil, mercado e o poder público. O principal objetivo de analisá-las é entender o espaço de interação entre sociedade e Estado, em que atores sociais e estatais se constituem enquanto “rede” e podem se influenciar – ou não – para construção e para direcionamento da agenda governamental. Novamente, a existência de muitos migrantes não significa a abertura de canal de diálogo e interação com atores sociais. Com o contingente populacional de migrantes inscritos no CadÚnico, seria esperada a criação de uma instituição participativa em Canoas ou em Caxias do Sul, não em Esteio, por exemplo.

Chama a atenção o fato de quatro municípios constituírem instituições participativas em seus territórios – Porto Alegre, Bento Gonçalves, Esteio e Rio Grande –, uma vez que já existe, em âmbito estadual, o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS). Em que pese o COMIRAT/RS tenha por objeto garantir os direitos humanos de pessoas em estado de vulnerabilidade que se encontram em mobilidade no estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2020), é imprescindível que os municípios tenham constituição destas instituições para debate das respostas humanitárias como forma de aprimoramento de governança migratória local.

Diante da importância deste espaço de interação, percebe-se que não há desenvolvimento nos municípios de Canoas e de Caxias do Sul, considerados articulados em razão de ter expressão institucional específica para população migrante. A partir disso, é interessante se pensar onde acontecem as interações entre sociedade civil e Estado. As prefeituras de Lajeado, Cachoeirinha, Gravataí, Santana do Livramento e Passo Fundo demonstram lacunas de expressões institucionais no território, onde as migrações internacionais não aparecem em expressões institucionais municipais.

Nesta lógica, Esteio é um município que aparece como fator constante na análise das categorias propostas. Possuindo política pública municipal já implementada, também instituiu um Comitê Executivo voltado à mobilidade humana. Ainda, no próprio Conselho Municipal de Direitos Humanos possui uma cadeira de representação da população migrante e refugiada, inovando no cenário gaúcho com tal previsão. O que se parece, até então, a prefeitura mais consolidada na institucionalização da migração no aparelho estatal.

Nesse contexto, a penúltima categoria elencada trata dos “equipamentos estatais exclusivos de atendimento a migrantes”, dimensão analítica de extrema importância que é observada como um dos maiores avanços na institucionalização da agenda migratória em âmbito municipal.

Quadro 9 – Equipamentos estatais exclusivos de atendimento a migrantes

<b>Cidade</b>	<b>Equipamentos estatais exclusivos de atendimento a migrantes</b>
Porto Alegre	0
Canoas	Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes
Caxias do Sul	Centro de Informação e Atendimento ao Imigrante (CIAI)
Bento Gonçalves	Centro de Atendimento ao Imigrante (CRAI)

Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante
Lajeado	0
Esteio	Espaço Mundo e Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes
Passo Fundo	0
Rio Grande	0

Fonte: elaborado pela autora.

Em termos de análise por equipamento direto, cinco dos onze municípios possuem centros de atendimento exclusivos para população migrante. Percebe-se, de início, que a nomenclatura destinada a estes espaços varia, sendo a metade denominada como “Centro”, uma “Coordenadoria”, um “Serviço” e, por fim, um “Espaço”. Indaga-se, portanto, o que se entende por “Centro” e se tal dominação influencia na percepção do que é fornecido como atendimento.

Outro ponto que chama atenção é que tais instituições foram desenvolvidas tanto em municípios mais desenvolvidos e com grande número de migrantes, como é o caso de Porto Alegre e Caxias do Sul, mas também em cidades menores, como é o caso de Cachoeirinha e Esteio. Assim, entende-se que número de migrantes não é uma condicionante que define equipamentos de atendimento especializado.

Ainda, não foi localizado nenhum equipamento exclusivo de atendimento à população migrante em Santana do Livramento, município fronteiriço com o Uruguai. Tal ponto é interessante, uma vez que é esperado que tal estrutura seja desenvolvida em cidades que fazem divisas com territórios de outros países, pensando, sobretudo, na promoção da facilitação da livre circulação.

Impende destacar que Bento Gonçalves notícia que houve a implementação do Centro de Referência ao Imigrante (CRAI) no município, contudo não consta em

nenhuma norma municipal, nem em regimentos internos da prefeitura, o referido Centro. Faltam informações a respeito do seu funcionamento na cidade, quais serviços são prestados e onde fica localizado.

Nesse sentido, referente ao acesso à informação, é importante destacar que os serviços existentes mencionados acima não constam na aba “Carta de Serviços” das prefeituras. Isto é, é necessário ingressar na estrutura do órgão gestor para coletar as informações de prestação de serviços destes equipamentos ou procurar em notícias vinculadas ao Google para entender o funcionamento das instituições. Um exemplo é Canoas, que conta com atendimento direto ao público pela Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes, a qual não está inserida no catálogo de serviços prestados pelo município, que variam de informações sobre emissão de boleto para pagamento de impostos até vagas de educação infantil.

Por fim, apesar da existência ou não de equipamentos exclusivos especializados no atendimento de migrantes e refugiados nos municípios, ressalta-se que esta população tem direito a acessar o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e ser atendido dentro da política de assistência social e da proteção básica.

Embora mais da metade de municípios possua capacidade estatal de atendimento à população migrante, com a devida ressalva sobre seu funcionamento e qualidade de atendimento, a investigação foi aprofundada no teor da institucionalização da temática migratória no âmbito da prefeitura. Isto é, se existem órgãos exclusivos que discutam a migração como fenômeno e como agenda pública.

Em relação à última categoria, “não possui estrutura específica”, a coleta de dados nas tabelas anteriores demonstra que Lajeado, Gravataí, Passo Fundo e Santana do Livramento não possuem nenhuma expressão institucional. Este fato impacta diretamente na integração local plena de migrantes e refugiados nos municípios. Também não é possível compreender como se dá a governança migratória municipal diante do acesso da população migrante às instituições locais.

Feitas as análises referentes às categorias do Estado, é necessário ressaltar que 02 municípios desse estudo possuem políticas públicas instituídas: Esteio e Caxias do Sul. Em dados descritivos, ambos possuem capacidade estatal desenvolvida para atendimento à população migrante, bem como a instituição de

uma lei que formula uma política pública garantidora de direitos a migrantes e refugiados, o que se torna objeto de desenvolvimento no capítulo seguinte.

Com este arcabouço estatal descritivo, verifica-se, de maneira geral, uma fragilidade no processo de institucionalização da pauta migratória como agenda pública nas onze prefeituras. Alguns municípios iniciaram uma construção institucional, enquanto outras cidades não dispõem de nenhuma estruturação. O que se percebe é que cada município respondeu de uma forma às demandas trazidas pela população migrante. O caso mais destoante de todos os que foram apresentados é do município de Esteio que, apesar de contar com um número médio de migrantes inscritos no CadÚnico, implementou local de atendimento (Espaço Mundo), uma casa de passagem (Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes), uma instituição participativa (Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Imigrantes e Refugiados), uma política municipal e até mesmo um fundo de acolhimento. Já a cidade de Lajeado não possui nenhuma estrutura estatal específica para população migrante, contando com equipamentos de atendimentos não exclusivos, como, por exemplo, CRAS.

Ademais, ainda não se mensura a influência de atores sociais e de migrantes e refugiados na implementação de instituições participativas, de órgãos exclusivos e de capacidades estatais de atendimento a esta população. Apresenta-se, portanto, a sistematização dos dados detalhados nesta subseção de capítulo.

Quadro 10 – Sistematização da categorização das expressões do Estado

<b>Cidade</b>	<b>Secretaria municipal em conjunto com outras políticas</b>	<b>Setor subordinado a outra secretaria</b>	<b>Instituições Participativas</b>	<b>Equipamentos estatais exclusivos de atendimento a migrantes</b>
Porto Alegre	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos (UPIIRDD)	Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas (COMIRAT/POA)	0
Canoas	Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia	Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes	0	Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes
Caxias do Sul	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social	Coordenadoria de Promoção de Igualdade Étnico-Racial	0	Centro de Informação e Atendimento ao Imigrante (CIAI)
Bento Gonçalves	0	Comissão Municipal dos Povos Tradicionais de	Comissão Intersetorial para Povos Imigrantes de Matriz	Centro de Atendimento ao Imigrante (CRAI)

		Matriz Africana	Africana e Etnia Negra	
Santana do Livramento	0	0	0	0
Gravataí	0	0	0	0
Cachoeirinha	Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos	Proteção Social Especial	0	Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante
Lajeado	0	0	0	0
Esteio	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos	Diretoria de Direitos Humanos	Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Imigrantes e Refugiados e Conselho Municipal de Direitos Humanos	Espaço Mundo e Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes
Passo Fundo	0	0	0	0
Rio Grande	0	0	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas	0

			(COMIRAT/RG)	
--	--	--	--------------	--

Fonte: elaborado pela autora.

É de extrema relevância a compreensão das pressões e das interações para estudar o processo histórico destes municípios nas respostas às demandas da migração, enquanto Estado e sociedade civil, que será abordado no tópico a seguir.

### 5.2.2 Mapeamento das organizações da sociedade civil

O conhecimento de quem atende, de quem ocupa espaços no acolhimento e de quem interage com o Estado para promoção de políticas públicas se torna imprescindível para objeto desta dissertação, considerando que atores sociais muitas vezes agem intermediando acesso a direitos e a serviços da população migrante, bem como são inseridos como corresponsáveis na gestão migratória local (VIEIRA CÁ, 2019). Não raramente, as organizações da sociedade civil, fazendo parte ou não de movimentos sociais, desenvolvem ações de caráter social, suprimindo a ausência do Estado ou a falta de políticas públicas específicas.

Ainda, atores sociais se engajam em atividades de *advocacy* e incidência política e apresentam diversas reivindicações às autoridades públicas por meio de interações com o Estados. No caso da temática migratória, nota-se que são executoras de serviços públicos, principalmente na área socioassistencial.

Nesse sentido, há diversidade nas formas que as organizações da sociedade civil se apresentam, podendo ser entidades religiosas, organismos internacionais e até mesmo associações e coletivos de migrantes e refugiados. Desse modo, elas compõem parte necessária e fundamental do quadro de ações públicas e privadas de governança migratória local.

Neste contexto, apresentar-se-á a sistematização dos dados presentes a respeito da sociedade civil relacionada com a migração localizada nos 11 municípios gaúchos analisados. Tal coleta foi por meio de conhecimento prévio de algumas organizações, bem como por meio de pesquisa no Google através de descritores que indicavam a categoria de sociedade civil + “imigrantes” + nome do município a ser pesquisado. O que auxiliou também foi ingressar nos *sites* de universidades federais e faculdades particulares das cidades informadas para averiguar se existia alguma notícia que poderia ajudar no levantamento destas informações.

Para dimensões analíticas, cinco categorias foram desenvolvidas para entender o funcionamento das respostas sociais nas cidades de estudo.

Quadro 11 – Categorias de análise da sociedade civil

Categoria 01	Categoria 02	Categoria 03	Categoria 04	Categoria 05
Entidades religiosas	Associação de migrantes	Grupos universitários	Internacional	Outros

Fonte: elaborado pela autora.

A primeira versa sobre “entidades religiosas”. Tais instituições estão presentes no trabalho humanitário, principalmente quando se trata da migração e do refúgio. Neste trabalho o mérito da crença religiosa da instituição não é considerado, e sim o trabalho desenvolvido.

A segunda categoria trata de “associação de migrantes”. Este dado é de extrema relevância, uma vez que são pessoas não pertencentes ao território nacional se reunindo para discussão de temas que atravessam suas histórias e suas vidas na integração local. Ainda, se trata de organização que consolida a própria democracia e a livre associação dos povos.

A terceira categoria instituída é “grupos universitários”, tendo em vista o desenvolvimento de projetos universitários que englobam o apoio e/ou o atendimento da população migrante. Já a quarta categoria é “Internacional” em razão da presença de instituições não categorizadas anteriormente e seu viés de atuação perpassa fronteiras nacionais, geralmente vinculada a organismos internacionais com atuação em território nacional. Por fim, inclui-se a categoria 05 “outros”, àquelas que não se enquadram em nenhuma definição prévia.

A escolha destas dimensões analíticas se refere à classe de atores não governamentais que se inserem em maior número em território gaúcho. Desse modo, a análise desta coleta será iniciada por meio de entidades religiosas.

Quadro 12 – Entidades Religiosas

Cidade	Entidades Religiosas
Porto Alegre	Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR); Irmãs Scalabrinianas; CIBAI Migrações; Cáritas Arquidiocesana; Agência Adventista de Desenvolvimento; Recursos Assistenciais (ADRA); Associação do Voluntariado e da Solidariedade (AVESOL)
Canoas	Centro Batista de Referência em Ação Social (CEBRAS)

Caxias do Sul	Centro de Atendimento ao Migrante (CAM/Irmãs Scalabrinianas)
Bento Gonçalves	0
Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	0
Lajeado	Comunidade Evangélica de Confissão Luterana
Esteio	0
Passo Fundo	Pastoral Arquidiocesana das Migrações; Congregação das Irmãs Scalabrinianas
Rio Grande	Pastoral do Migrante; Cáritas Arquidiocesana de Rio Grande

Fonte: elaborado pela autora.

Entidades religiosas que prestam algum serviço especializado para população migrante se encontram em seis municípios, de onze analisados. Durante a escrita da dissertação houve notícia que o Exército da Salvação, presente no território de Santana do Livramento, havia encerrado suas atividades. Não foi informado o motivo.

A cidade que mais contém organizações da sociedade civil e, especialmente, grupos religiosos como atuantes na pauta migratória é Porto Alegre, o que poderia explicar a falta de equipamento exclusivo por parte da prefeitura. Entidades religiosas, portanto, seriam organizações que atenderiam o público migrante na ponta, desempenhando serviços de cunho social e de integração local. Esta trajetória é antiga no território, visto que Otero e Lota (2020) apontaram que a falta de expressões institucionais desenvolve responsabilização de entidades religiosas no acolhimento de migrantes e refugiados.

Destaca-se o município de Esteio, que tem vastas estruturas estatais, contando até mesmo com capacidade estrutural para atendimento, mas não possui nenhuma identificação de entidade religiosa que preste apoio a esta população da mesma forma que é observado em Porto Alegre. Este fato é relevante, tendo em vista a indagação se existem outras organizações da sociedade civil que possam

interagir com o Estado neste município para avarar a governança migratória junto à prefeitura.

Um fator que chama atenção é que alguns municípios demonstram a lógica inversa de Esteio: Passo Fundo, Lajeado e Cachoeirinha não têm estrutura para atendimento a migrantes e refugiados, mas contêm entidades religiosas que os apoiam nos seus respectivos territórios. Levanta-se a hipótese que a existência de entidades religiosas no território substitui o serviço público e desobrigam o Estado a implementar respostas institucionais. Já Canoas, Caxias do Sul e Bento Gonçalves se mostram mais “híbridos”, isto é, dispõem de atores estatais e sociais (aqui, em específico, religiosos) agindo de maneira conjunta no atendimento.

A partir da experiência da pesquisadora com relação ao trabalho humanitário desenvolvido por entidades religiosas, nota-se que estas possuem uma missão de acolhimento a pessoas necessitadas de modo geral. A presença destas em territórios de grande vulnerabilidade social permite articulação de serviços de acolhimento para respostas às necessidades urgentes.

Embora Igrejas não disponham de um serviço especializado de atendimento ao migrante, como é o caso da Companhia de Jesus com o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil, ainda assim desempenham papel fundamental na prestação de serviços, principalmente socioassistenciais, para garantir a dignidade das pessoas em mobilidade humana.

Nesse sentido, entidades religiosas também desenvolvem parcerias com entes federativos e outros atores sociais para promoção de políticas de integração local a migrantes e refugiados. Cita-se, por exemplo, a atuação do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, escritório de Boa Vista, em parceria com a Fundação AVSI Brasil, para interiorização de 68 migrantes venezuelanos por meio da Operação Acolhida com vagas sinalizadas de emprego em frigoríficos (PARCERIA..., 2020). Ainda na esfera do exercício de atividades de assistência social, cita-se também o Cibai Migrações, o qual inaugurou um abrigo temporário a migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade, denominada Casa do Migrante Guadalupe (SEEGGER, 2021).

Desse modo, o levantamento de dados demonstra a vinculação social das entidades religiosas com equipamentos específicos para população migrante. Ressalta-se que este mapeamento não inclui Igrejas que prestam apoio e acolhimento de maneira extemporânea e voluntária, podendo, assim, esta rede

religiosa de acolhimento à população migrante ser maior que estas informações coletadas.

Neste contexto de articulações sociais, passar-se-á para apresentação e análise dos dados a respeito da segunda categoria: “associação de migrantes”.

Quadro 13 – Associação de Migrantes

Cidade	Associação de Migrantes
Porto Alegre	Associação dos Senegaleses; Associação de Integração Social (AINTESO); Angolanos e Amigos no Estado do Rio Grande do Sul; Cooperativa Habitacional Imigrantes do Sul; ONG África do Coração; Sociedade Árabe Palestina Brasileira
Canoas	Associação dos Haitianos
Caxias do Sul	Associação dos Imigrantes Haitianos em Caxias do Sul; Associação dos Imigrantes Senegaleses em Caxias do Sul
Bento Gonçalves	Associação de Imigrantes Haitianos em Bento Gonçalves
Santana do Livramento	Sociedade Árabe Palestina Brasileira
Gravataí	0
Cachoeirinha	0
Lajeado	0
Esteio	0

Passo Fundo	Associação dos Imigrantes Senegaleses; Associação Benéfica dos Muçulmanos de Passo Fundo; Associação de Venezuelanos (Tricolor no Sul)
Rio Grande	Associação dos Migrantes Senegaleses

Fonte: elaborado pela autora.

A primeira ponderação a se fazer em relação a esta coleta é que as principais nacionalidades que se organizam em associações nos municípios gaúchos são haitianas, senegaleses e palestinos. Em relação à categoria destaca-se a Cooperativa Migrantes do Sul, a qual é fundada por venezuelanos e, atualmente, abarca outros migrantes latino-americanos (ROLLSING, 2021a).

Recentemente houve, também, a instituição da primeira associação venezuelana no Rio Grande do Sul: Tricolor no Sul - Associação de Venezuelanos em Passo Fundo/RS (UPF auxilia..., 2022). A associação contou com parceria de uma organização da sociedade civil para auxiliar nos trâmites burocráticos para consolidação da associação (UPF auxilia..., 2022).

Apesar desta nacionalidade estar a pouco tempo em processo migratório ao Brasil, com o contingente de número de venezuelanos aumentando exponencialmente no território gaúcho, percebe-se, também, o associativismo dessa nacionalidade crescendo. Estes espaços consolidados são de extrema importância para coletivizar as necessidades e as demandas, bem como fortalecer a autossuficiência na reterritorialização e na integração local de migrantes e refugiados no Brasil.

A maior concentração de associações ainda se localiza em Porto Alegre/RS. Entende-se que este dado tem por fundamento o fato da capital, por si só, acumular maior número de organizações e de estruturas mais robustas, com maior circulação e fixação de pessoas no território. Todavia, chama-se atenção do município de Passo Fundo, que consta com três associações de migrantes presentes no território, sendo de nacionalidades senegalesa, palestina e venezuelana. Ressalta-se que é

um município que não possui nenhuma expressão institucional na construção da agenda pública de políticas para migrantes e refugiados.

Ainda, não foram encontrados registros de fundação de espaços por migrantes de outras nacionalidades expressivas no território gaúcho, como por exemplo, argentinos, uruguaios, congolezes, cubanos e colombianos. Salienta-se que este dado se refere tão somente à existência das associações nas cidades, e não sobre seu atual funcionamento e gestão.

Ressalta-se, também, que associações e coletivos informais de migrantes e refugiados podem existir, uma vez a alta burocracia de formalização destas entidades perante o Estado brasileiro. Soma-se a isso as próprias lideranças comunitárias, isto é, migrantes e refugiados de referência aos seus pares que possuem maior interlocução com atores estatais e sociais, cujo papel desempenhado é a reivindicação de direitos perante órgãos e organizações.

Seguindo a sistematização de dados, destaca-se a importância da categoria 03 “grupos universitários” no território gaúcho.

Quadro 14 – Grupos Universitários

Cidade	Grupos Universitários
Porto Alegre	Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE/UFRGS); Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR/PUCRS); Núcleo de Apoio e Assessoria a Refugiados e Imigrantes (NAARI/UniRitter)
Canoas	La Salle Inclui: Apoio aos Imigrantes
Caxias do Sul	0
Bento Gonçalves	0
Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	0
Lajeado	0
Esteio	0

Passo Fundo	Balcão Migra (UPF)
Rio Grande	0

Fonte: elaborado pela autora.

Os grupos universitários selecionados para esta análise possuem recortes de apoio e atendimento à população migrante. Dessa maneira, grupos e projetos de pesquisa que visam o estudo das migrações internacionais no Rio Grande do Sul não foram investigados. Este recorte foi realizado para focalizar no setor de atendimento como resposta social às necessidades de migrantes e refugiados.

Em análise dos dados coletados, percebe-se que a grande concentração da dimensão analítica fica localizada na capital, Porto Alegre. A única universidade pública que disponibiliza estrutura e espaço para atendimentos é a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a partir do desenvolvimento do projeto de extensão Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE), vinculado à Faculdade de Direito. Os outros quatro grupos universitários são vinculados ao ensino privado (Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR); Núcleo de Apoio e Assessoria a Refugiados e Imigrantes (NAARI); La Salle Inclui: Apoio aos Imigrantes; Balcão Migra). Estes grupos mencionados têm por objetivo o apoio a migrantes e refugiados diante de suas demandas, instrumentalizando-os para acesso a seus direitos.

Evidencia-se que, apesar de Caxias do Sul contar com expressivo número de migrantes e ter, em seu território, a Universidade de Caxias do Sul (UCS), não houve elaboração de nenhum grupo ou projeto de extensão de atendimento à população migrante. O mesmo ocorre em Lajeado com a Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES) e com a Universidade Federal de Rio Grande (FURG). Em que pese não ter implementado um grupo universitário para atendimento, todas as iniciativas desenvolvidas em prol desta população são consideradas de extrema relevância, desde cursos, seminários, até editais especiais para ingresso. A exemplo, a UCS desenvolveu um curso de português como língua de acolhimento para migrantes e refugiados, bem como a UNIVATES com o projeto “Vem para Cá”.

Esta categoria merece aprofundamento do estudo, uma vez que a extensão universitária pode ser vista como instrumento de política pública quando vinculada a universidades federais, a depender dos recursos fornecidos e da autonomia da instituição de ensino na sua implementação. Além disso, pode ser considerada um

ator social, quando inseridos em pontos de encaixes estratégicos nas estruturas estatais para interlocução e diálogo com o poder público e com a agenda política. Este “hibridismo”, portanto, é um destaque nesta pesquisa.

Com esta exploração, as categorias que tratam da temática migratória no cenário nacional brasileiro são encerradas. Por conseguinte, a próxima análise trata dos atores internacionais (categoria 04).

Quadro 15 – Internacional

Cidade	Internacional
Porto Alegre	Cruz Vermelha Brasileira; Organização Internacional para Migrações (OIM/ONU)
Canoas	0
Caxias do Sul	Cruz Vermelha Brasileira
Bento Gonçalves	0
Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	0
Lajeado	0
Esteio	0
Passo Fundo	0
Rio Grande	0

Fonte: elaborado pela autora.

Em explicação, esta categoria retrata instituições da sociedade civil que não têm vínculo com entidades religiosas, nem com grupos universitários. A sua incidência é baseada no trabalho humanitário e na acolhida humanitária internacional, com incidência em diversos países.

Referente a esta categoria, nota-se que não há tanta presença de atores internacionais nos municípios do Rio Grande do Sul. Porto Alegre concentra o maior número, sendo estas instituições a Organização Internacional para Migrações (OIM) e Cruz Vermelha Brasileira, esta última também desenvolvendo trabalhos em Caxias do Sul.

A presença da OIM em Porto Alegre iniciou no ano de 2020 e teve por justificativa o desenvolvimento dos trabalhos para apoiar pessoas em mobilidade

que são interiorizados ou que migram para outros estados voluntariamente, entendendo a necessidade de integração socioeconômica e acesso à informação destas populações (ROLLSING, 2021b). O trabalho desta organização é feito através de acordos de cooperação com o poder público e ações em parceria com atores da sociedade civil que se instalam nos demais municípios do Rio Grande do Sul.

Ambas as instituições desenvolvem ações com poder público e com sociedade civil. Atualmente, além de incidência na gestão de projetos em parceria, também fornecem atendimento à população migrante. A perspectiva da OIM é uma atuação mais burocrática, centrada na garantia de direitos, no acesso à documentação e no desenvolvimento de capacitações, eventos, seminários, entre outros. A Cruz Vermelha Brasileira também possui o mesmo rol de ações, todavia incide em articulações para inserção laboral, para moradia, atendimento psicossocial, doações, promoção da integração local por meio do ensino da língua portuguesa, entre outros.

Por fim, chama a atenção o fato de que Santana do Livramento não possui uma instituição internacional presente no território, tendo em vista que se encontra em região de fronteira, espaço com grande circulação de pessoas.

Chegando ao final da sistematização de dados, a categoria “outros” abarca entidades da sociedade civil que não estão relacionadas a nenhum dos grupos anteriormente discriminados.

Quadro 16 – Outros

Cidade	Outros
Porto Alegre	0
Canoas	0
Caxias do Sul	Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)
Bento Gonçalves	0
Santana do Livramento	0
Gravataí	0
Cachoeirinha	0
Lajeado	0

Esteio	0
Passo Fundo	Comissão em Direitos Humanos de Passo Fundo
Rio Grande	0

Fonte: elaborado pela autora.

A Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) é uma organização sem fins lucrativos constituída em 2007 para contribuir na melhoria das condições de vida de pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade ou emergência humanitária (AVSI, 2021). Esta associação é um dos principais atores que auxilia no processo de interiorização de migrantes e refugiados por meio da inserção no mercado formal de trabalho.

A última instituição categorizada é a Comissão em Direitos Humanos de Passo Fundo, a qual é uma entidade civil sem fins lucrativos e tem por finalidade promover, conscientizar, assessorar e defender pessoas e coletividades na temática dos direitos humanos (CDHPF, 2021). Atua, principalmente, nos campos da educação, da formação, das políticas públicas em saúde, moradia, assistência social, e do direito.

Esta última sistematização de atores sociais aumenta a diversidade no campo de atuação da sociedade civil e suas relações com o Estado. Como foi possível notar, existe heterogeneidade no tipo de organização da sociedade civil presente no território gaúcho, as quais possuem suas particularidades de atuação e de desenvolvimento de ações em prol da população migrante.

Em primeiro lugar, observa-se que os números de migrantes e refugiados inscritos na política de assistência social não acompanham o desenvolvimento de capacidades estatais locais. Isto se exemplifica com Porto Alegre, cidade que não possui equipamento estatal exclusivo de atendimento a migrantes e refugiados e é o município que mais contém pessoas não-nacionais inscritas no Cadastro Único.

Outro ponto que merece destaque é o desenvolvimento de organizações da sociedade civil onde não há equipamentos estatais voltados à população migrante. Este cenário se apresenta com robustez de atores sociais em Porto Alegre, Passo Fundo e Rio Grande. Aqui, entende-se uma delegação à sociedade civil da responsabilidade da governança migratória local.

Por meio desta pesquisa foram observadas algumas tendências. A primeira é que a maior concentração de aparelhos estatais e de atores sociais é na cidade de Porto Alegre. A hipótese aqui pensada é pelo fato de ser capital do estado, além de ter o maior número de população concentrada, bem como ser considerada um dos polos de desenvolvimento econômico.

Nesta linha, a região metropolitana (Canoas, Gravataí, Cachoeirinha e Esteio) não apresenta um desenvolvimento da sociedade civil que atua com a migração. Existe a possibilidade desta ocorrência em razão da aglutinação destes atores em Porto Alegre, permitindo que as ações sejam pensadas a partir deste município pela proximidade entre cidades. Também, Canoas, Cachoeirinha e Esteio são três municípios que possuem expressões institucionais do Estado referente à migração, o que pode influenciar no estabelecimento de organizações da sociedade civil no território.

A segunda tendência é que cidades afastadas desta região da capital têm pouco desenvolvimento de aparelhos estatais. Este é o caso de Passo Fundo, Rio Grande e Santana do Livramento, cujas quais não têm nenhum equipamento, nem órgão exclusivo voltado à população migrante; o que dá a entender é que o atendimento ocorre através da sociedade civil organizada.

Com relação a pontos que merecem destaque, visualiza-se que Santana do Livramento, quinto município com maior inscrição de migrantes no Cadastro Único, somado ao fator de ser cidade fronteiriça com o Uruguai, não tem nenhuma capacidade estatal desenvolvida, nem implementação de organizações da sociedade civil voltadas para população migrante. Este fator chama a atenção, uma vez que desmistifica o pensamento de que cidades com alto fluxo migratório teria a tendência de implementar capacidades e entidades à população em mobilidade internacional.

Ainda, Esteio também é um caso peculiar, tendo em vista que não possui nenhuma organização da sociedade civil, contudo, apresenta alto grau de institucionalização da pauta migratória com o funcionamento de capacidades estatais exclusivas à população migrante, além de implementação de política e fundo municipais voltados à temática.

Um ponto em comum observado pela descrição dos dados é maior evidência na vinculação da pauta das migrações internacionais em órgãos de gestão da pasta da assistência social no município, como, por exemplo, em Caxias do Sul na

Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social; em Cachoeirinha, na Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação; em Esteio, na Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos. Portanto, demonstra-se a tendência de relacionar às migrações sociais à política de assistência social, em que pese não haja tal direcionamento federal.

Percebe-se, ainda, que a sociedade civil é categorizada, em maior número, pela presença de entidades religiosas no apoio a migrantes e refugiados. Isto reflete na própria história de grupos religiosos, como, por exemplo, a Igreja Católica em ações sociais de acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade. Essa dimensão analítica é expressiva tanto em município com respostas institucionais, como o caso de Caxias do Sul, como em município sem respostas institucionais, a exemplo Passo Fundo.

Abaixo, apresenta-se a sistematização dos dados gerais das expressões institucionais desenvolvidas nos municípios selecionados para a pesquisa, a fim de colaborar com o entendimento do leitor.

Quadro 17 – Sistematização geral dos dados das expressões institucionais gaúchas

Cidade	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas	Setor subordinado a outra secretaria	Equipamentos estatais exclusivos de atendimento ao migrante	Instituições Participativas	Entidades Religiosas	Associações de Migrantes	Grupos Universitários
Porto Alegre	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos	0	Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas (COMIRAT/POA)	Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR); Irmãs Scalabrinianas; CIBAI Migrações; Cáritas Arquidiocesana; Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais	Associação dos Senegaleses; Associação de Integração Social (AINTESO); Angolanos e Amigos no Estado do Rio Grande do Sul; Cooperativa	Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE/UFRGS); Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR/PUCRS); Núcleo de Apoio e

					(ADRA); Associação do Voluntariado e da Solidariedade (AVESOL)	Habitacional Imigrantes do Sul; ONG África do Coração; Sociedade Árabe Palestina Brasileira	Assessoria a Refugiados e Imigrantes (NAARI/UniRitter )
Canoas	Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia	Coordenador de Igualdade Racial e Imigrantes	Coordenador de Igualdade Racial e Imigrantes	0	Centro Batista de Referência em Ação Social (CEBRAS)	0	La Salle inclui: Apoio aos Imigrantes
Caxias do Sul	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social	Coordenador de Promoção de Igualdade Étnico-Racial	Centro de Informação e Atendimento ao Imigrante (CIAI)	0	Centro de Atendimento ao Migrante (CAM)	Associação dos Imigrantes Haitianos em Caxias do Sul;	0

						Associação dos Imigrantes Senegaleses em Caxias do Sul	
Bento Gonçalves	0	Comissão Municipal dos Povos Tradicionais de Matriz Africana	Centro de Atendimento ao Imigrante (CRAI)	Comissão Intersetorial para Povos Imigrantes de Matriz Africana e Etnia Negra	0	Associação de Imigrantes Haitianos em Bento Gonçalves	0
Santana do Livramento	0	0	0	0	0	Sociedade Árabe Palestina Brasileira	0
Gravataí	0	0	0	0	0	0	0
Cachoeirinha	Secretaria Municipal de Assistência Social,	Proteção Social Especial	Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante	0	0	0	0

	Cidadania e Habitação						
Lajeado	0	0	0	0	Comunidade Evangélica de Confissão Luterana	0	0
Esteio	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos	Diretoria de Direitos Humanos	Espaço Mundo	Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Imigrantes e Refugiados e Conselho Municipal de Direitos Humanos	0	0	0
Passo Fundo	0	0	0	0	Pastoral Arquidiocesana das Migrações; Congregação	Associação dos Imigrantes Senegaleses	Balcão Migra (UPF)

					das Irmãs Scalabrinianas	; Associação Beneficente dos Muçulmanos de Passo Fundo; Associação de Venezuelanos (Tricolor no Sul)	
Rio Grande	0	0	0	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas (COMIRAT/RG)	Pastoral do Migrante; Cáritas Arquidiocesana de Rio Grande	Associação dos Migrantes Senegaleses	0

Fonte: elaborado pela autora.

Ressalta-se que a pesquisa foi feita no modelo piloto no projeto de qualificação, de modo a fornecer um quadro para futuras escolhas metodológicas de desenho de pesquisa de mestrado. Dessa maneira, na fase da pesquisa de campo, foi feito contato com todos os municípios elencados nesta coleta de dados. Todavia, apenas sete responderam afirmativamente para concessão de entrevistas, dentre eles: Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Caxias do Sul, Passo Fundo e Rio Grande.

Referente aos municípios de Gravataí, Lajeado, Bento Gonçalves e Santana do Livramento, não se sabe o funcionamento, a eficiência, as relações de disputa de poder, o acesso no Estado e a configuração social nos territórios. Ainda, são municípios que apresentam pouco desenvolvimento de equipamentos estatais e presença de organizações da sociedade civil, o que impacta, também, na investigação proposta nesta dissertação.

Dessa maneira, a seguir será apresentada a pesquisa de campo realizada com os municípios de Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Caxias do Sul e Passo Fundo, em dois blocos de estudos teóricos e empíricos. A pessoa de referência do município de Rio Grande forneceu entrevista, todavia o dado empírico coletado é de que o Comitê municipal foi fundado em um contexto histórico de promoção de instituições participativas no Rio Grande do Sul.

Ademais, o entrevistado informou que, atualmente, o espaço não está funcionando, bem como não existem outras instituições que forneçam apoio e atendimento à população migrante no território. Este esvaziamento da pauta migratória na cidade de Rio Grande demonstra a fragilidade institucional do tema e, pela falta de indicadores empíricos similares aos outros municípios, optou-se por afastar o território do estudo.

Apresenta-se, portanto, a sistematização de dados coletados referente aos atores sociais presentes nos territórios municipais delimitados para este estudo.

Quadro 18 – Sistematização de dados da categoria “organizações da sociedade civil”

Cidade	Entidades Religiosas	Associação de Migrantes	Grupos Universitários	Internacional	Outros
Porto Alegre	Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR); Irmãs Scalabrinianas; CIBAI Migrações; Cáritas Arquidiocesana; Agência Adventista de Desenvolvimento; Recursos Assistenciais (ADRA); Associação do Voluntariado e da Solidariedade (AVESOL)	Associação dos Senegaleses; Associação de Integração Social (AINTESO); Angolanos e Amigos no Estado do Rio Grande do Sul; Cooperativa Habitacional Imigrantes do Sul; ONG África do Coração; Sociedade Árabe Palestina Brasileira	Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE/UFRGS); Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR/PUCRS); Núcleo de Apoio e Assessoria a Refugiados e Imigrantes (NAARI/UniRitter)	Cruz Vermelha Brasileira; Organização Internacional para Migrações (OIM/ONU)	0
Canoas	Centro Batista de Referência em Ação Social (CEBRAS)	Associação dos Haitianos	La Salle Inclui: Apoio aos Imigrantes	0	0
Caxias do	Centro de Atendimento ao	Associação dos	0	Cruz Vermelha	Associação de

Sul	Migrante (CAM/Irmãs Scalabrinianas)	Imigrantes Haitianos em Caxias do Sul; Associação dos Imigrantes Senegaleses em Caxias do Sul		Brasileira	Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)
Bento Gonçalves	0	Associação de Imigrantes Haitianos em Bento Gonçalves	0	0	0
Santana do Livramento	0	Sociedade Árabe Palestina Brasileira	0	0	0
Gravataí	0	0	0	0	0
Cachoeirinha	0	0	0	0	0
Lajeado	Comunidade Evangélica de Confissão Luterana	0	0	0	0
Esteio	0	0	0	0	0
Passo Fundo	Pastoral Arquidiocesana das Migrações; Congregação das Irmãs Scalabrinianas	Associação dos Imigrantes Senegaleses; Associação Beneficente dos	Balcão Migra (UPF)	0	Comissão em Direitos Humanos de Passo Fundo

		Muçulmanos de Passo Fundo; Associação de Venezuelanos (Tricolor no Sul)			
Rio Grande	Pastoral do Migrante; Cáritas Arquidiocesana de Rio Grande	Associação dos Migrantes Senegaleses	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora.

A organização da análise seguirá o marco teórico que indica três possibilidades de origem das instituições. A primeira trata-se da autonomia do Estado, a qual retrata o cenário de burocratas estatais terem a iniciativa, dentro do governo local, em formular e implementar políticas e capacidades estatais.

A segunda possibilidade é referente ao surgimento das instituições por meio de interações socio estatais. Assim, organizações da sociedade civil, através de pontos de acesso e encaixes institucionais, incidem na institucionalização de seus interesses e valores frente às migrações internacionais, em uma dinâmica relacional

com o Estado. A partir disso, constitui-se as instituições.

Por fim, há a hipótese de ausência de implementação de instituições públicas em razão da delegação à sociedade civil dos serviços que, teoricamente, deveriam ser fornecidos pelo Estado. Dessa maneira, o Estado se desresponsabiliza no acolhimento, no atendimento e na integração local da população migrante, sobrecarregando a rede de trabalho humanitário social do território, a qual desempenha papel fundamental no atendimento às necessidades sociais da população migrante.

Desse modo, é instigante pensar na pluralidade de atores estatais e sociais, suas características e como são projetadas nas interações e nas construções institucionais nos municípios de acolhida. Com a coleta de dados acima, o próximo capítulo debruçar-se-á em torno da governança migratória local dos municípios Canoas, Cachoeirinha e Esteio (bloco 01) e Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo (bloco 02).

## 6 A AUTONOMIA DO ESTADO COMO FUNDADORAS DAS INSTITUIÇÕES: OS CASOS DE CANOAS, CACHOEIRINHA E ESTEIO

Neste capítulo serão tratados os dados empíricos coletados durante o percurso percorrido em campo pela pesquisadora, bem como a vinculação aos conceitos explorados no Capítulo 01, sobre o referencial teórico-analítico da dissertação. Para isso, foi elencado um bloco de análise e múltiplas observações referente ao desenvolvimento de expressões institucionais a partir da autonomia do Estado nos municípios de Cachoeirinha, Canoas e Esteio.

A escolha destas três cidades se deu em razão da participação de todos no programa de interiorização, da Operação Acolhida, ocorrido em 2018, momento em que receberam recursos federais para acolhimento de migrantes e refugiados venezuelanos em seus territórios. Outro fator importante para a seleção dos municípios foi a identificação da ausência de organizações da sociedade civil nos territórios e a implementação de expressões institucionais para migrantes e refugiados pelas prefeituras.

As entrevistas coletadas para entender o contexto da pesquisa nos municípios se deu de maneira semiestruturada, baseadas em um roteiro com perguntas-chaves elencadas com base no referencial teórico e no objeto de estudo. O anonimato (nome e gênero) foi garantido para escrita desta dissertação, sendo a seguinte referência exposta abaixo:

Quadro 19 – Correspondência de entrevistas em Canoas, Cachoeirinha e Esteio

Município	Vínculo	Entrevistado(a)
Canoas	Estado	Elis
Cachoeirinha	Estado	Marisa
Esteio	Estado	Gil

Fonte: elaborada pela autora.

Ademais, dados dos relatórios dos anos de 2020 e 2021 do projeto MigraCidades foram utilizados para incrementar o contexto de estudo da governança migratória local. Juntamente a isso, foi analisado os dados coletados na MUNIC em 2018 e atualizados para ter maior diagnóstico da governança migratória local ao longo do tempo.

Desse modo, passar-se-á para reconstrução histórica das instituições presentes nas cidades de Canoas, Cachoeirinha e Esteio e as descrições das suas expressões institucionais.

## 6.1 Canoas

Canoas é um município da região metropolitana de Porto Alegre/RS e foi fundado em pelo Decreto Estadual 7839/1939 (CANOAS, [s.d.]). O crescimento econômico de Canoas deu-se, principalmente, a partir de 1945, depois do fim da Segunda Guerra Mundial, com a instalação de indústrias e da base militar aérea (CANOAS, [s.d.]). Segundo o IBGE, estima-se, em 2021, uma população de 349.728 pessoas habitantes na cidade (IBGE, 2022a).

Referente à base econômica da cidade, a indústria conta com 68,4%, o comércio 23,4% e os serviços 8,2% de composição do Produto Interno Bruto (PIB) do município, sendo a indústria composta de grandes empresas, como, por exemplo, Perdigão, o que fixa Canoas como o terceiro município com maior PIB do Rio Grande do Sul (IBGE, 2022a). Em relação ao salário-mínimo, em 2020 o IBGE coletou que o salário médio mensal dos trabalhadores formais seria de 2,9 salários-mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 26,9% (IBGE, 2022a).

Com relação à administração municipal, na última eleição para prefeito em 2020 foi eleito o candidato Jairo Jorge, do Partido Social Democrático (PSD), com 53,06% dos votos, contra o candidato Luiz Carlos Busato, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que contabilizou 46,94% (JAIRO JORGE..., 2020), contabilizando seu terceiro mandato na cidade (2008, 2012 e 2020). Contudo, em março de 2022 o político Jairo Jorge foi afastado do cargo de prefeito por julgamento ocorrido na 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul, em razão de investigação de improbidade administrativa por fraude e recebimento de propina para contratação de empresas paulistas terceirizadas (MATOS, 2022). No decorrer da escrita do trabalho, o atual prefeito, em substituição ao Jairo Jorge, é Nedy de Vargas Marques, originariamente ocupante do cargo de vice-prefeito, filiado ao partido Solidariedade (MATOS, 2022).

Atualmente a organização do poder executivo de Canoas conta com 22 secretarias, sendo elas denominadas: Cidadania; Controladoria-Geral do Município;

Cultura; Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Educação; Escritório de Comunicação; Escritório de Projetos; Esporte e Lazer; Especial de Bem-Estar Animal; Fazenda; Governança e Enfrentamento à Pandemia; Meio Ambiente; Obras; Planejamento e Gestão; Procuradoria-Geral do Município; Relações Institucionais; Saúde; Secretaria-Geral do Município; Segurança Pública e Defesa Civil; Serviços Urbanos e Transportes e Mobilidade (CANOAS, [s.d.]).

Adentrando os estudos acerca do fenômeno migratório nos municípios do Rio Grande do Sul, Canoas retrata um cenário de migrações Sul-Sul com maior frequência a partir do fluxo migratório haitiano e senegalês, meados dos anos de 2010 e 2011, quando iniciou-se o deslocamento considerável ao Brasil. Uebel e Rückert (2017) informam que haitianos estabelecidos na cidade são da primeira e da segunda geração de migração<sup>19</sup>, os quais buscavam, principalmente, a realocação no mercado de trabalho nas indústrias coureiro-calçadista, metalúrgica, entre outros (UEBEL; RÜCKERT, 2017).

A partir disso o fenômeno das migrações internacionais começaram a serem visualizados nas estruturas da cidade: desde pequenas mudanças demográficas em bairros estabelecidos, até o acionamento do poder público em situações de vulnerabilidade. A exemplo disso, a ação promovida de cadastramento no CadÚnico de 30 haitianos moradores do bairro Niterói, da cidade, em 2015, por meio de articulação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, à época (ÁVILA, 2015).

Nas investigações referentes à mobilidade humana no município de Canoas, pouco material foi encontrado relativo a migrantes haitianos e senegaleses, o que impede descobrir o envolvimento da prefeitura à época com relação às demandas dessas populações no território. A partir de 2018, com a participação em programa do governo federal, iniciou-se a estruturação de respostas institucionais com relação às migrações internacionais.

---

<sup>19</sup> A primeira geração da migração haitiana é aquela após crise humanitária e terremoto no país, no ano de 2010, em que esta população era composta, majoritariamente, por homens, solteiros e/ou pais de família desacompanhados, que tinham o objetivo da integração socioeconômica no Brasil e que não tinha, necessariamente, a vontade da sua fixação no território gaúcho; enquanto a segunda geração é pós-terremoto, isto é, meados de 2012 e 2013, com um fluxo maior destinado ao estabelecimento no Rio Grande do Sul, com um perfil diferenciado: inclui-se mulheres, idosos e crianças (UEBEL; RÜCKERT, 2017).

Canoas iniciou seu processo participativo na modalidade de abrigamento institucional de migrantes e refugiados venezuelanos por meio do processo de interiorização, financiado pelo governo federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, no ano de 2018 (KANNENBERG, 2018). Neste ano, foi assinado o acordo de cooperação entre o governo federal, o ACNUR e a prefeitura, com financiamento para execução do abrigo de R\$ 1,02 milhão e com vigência do contrato por 06 meses (KANNENBERG, 2018). O total de pessoas venezuelanas acolhidas no abrigo foi de 425 migrantes e refugiados a partir de setembro de 2018 (CANOAS..., 2018). Algumas verbas também foram executadas pelo ACNUR, por meio da Associação Antônio Vieira (ASAV), além do apoio ao fornecimento da alimentação pelas Forças Armadas do Brasil (CANOAS..., 2018).

Esta mobilização iniciou por meio do prefeito, à época, Luiz Carlos Busato, vinculado ao PTB. O trabalho desenvolvido dentro dos abrigos, bem como as questões que envolvem a integração local e adaptação da população migrante ficaram sob responsabilidade compartilhada da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social com a Fundação La Salle (ACOLHIMENTO..., 2018). As instalações ficaram sob encargo da prefeitura, com financiamento prévio, a qual locou os Centros Temporários no bairro São José, de Canoas, a uma distância média de 40 minutos de transporte público do centro da cidade. Não foi noticiado, todavia, se houve formação e capacitação dos profissionais atuantes nos abrigos.

O convite realizado à prefeitura não gerava desembolso financeiro próprio, contudo ficou sob responsabilidade da gestão municipal a disposição de corpo técnico e fornecimento de serviços públicos aos migrantes (KANNENBERG, 2018). Como uma das soluções primárias pensada pelo prefeito foi a contratação de ministrantes de oficinas por meio do Programa Gerações, cujo objetivo deste era criar vagas de estágio remunerado na prefeitura para pessoas da terceira idade (KANNENBERG, 2018).

Em março de 2019 ocorreu o fim do convênio de cooperação de assistência e acolhimento com o governo federal. Houve mobilização da prefeitura mês antes para intensificar ações para integrar localmente aqueles que ainda estavam abrigados (PREFEITURA..., 2019). Também, com o término do programa, a prefeitura noticiou o acompanhamento das famílias interiorizadas por nove meses através de um Centro de Referência, que seria administrado pela Fundação La Salle em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (PREFEITURA..., 2019).

Não foram localizadas notícias sobre implementação, nem documentos acerca do seu funcionamento.

Atualmente, por meio da estratégia de interiorização do governo federal, Canoas já recebeu o total de 1.150 migrantes e refugiados venezuelanos, sendo o maior número de pelo programa de 2018 (PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO, 2022). Este dado não contabiliza a interiorização informal, isto é, a mobilidade que ocorre para outros estados em paralelo ao programa. Também, foi noticiado pela prefeitura de Canoas que em de 2022 foi mapeado mais de 5 mil habitantes não-nacionais no município (PARA AGILIZAR..., 2022). Ou seja, não há como saber, exatamente, quantos migrantes e refugiados habitam a cidade.

Dessa maneira, entendendo a importância do município e das suas respostas ao fenômeno migratório que ali se instala, é imprescindível realizar uma retomada histórica das respostas institucionais municipais referente à gestão migratória local, quais as relações com as categorias analíticas e com o referencial teórico proposto neste estudo.

Observando o fluxo migratório para o município, nota-se que as expressões institucionais para migrantes e refugiados começaram a ser elaboradas momento em que a cidade acolheu a mobilidade de pessoas venezuelanas. Nesse sentido, o trabalho com esta população foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social até a implementação da Diretoria de Igualdade Racial e Imigrantes na Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Participação Social por meio do Decreto 320, de 26 de outubro de 2018, assinado pelo prefeito à época, Luiz Carlos Busato (CANOAS, 2018). Esta legislação foi a primeira a mencionar a categoria “imigrantes” na estrutura organizacional da prefeitura da cidade.

A Diretoria de Igualdade Racial e Imigrantes foi implementada com a competência de

Formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial; formular, coordenar e avaliar políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos e dos imigrantes; articular, promover e acompanhar a execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial e dos imigrantes; desenvolver outras atividades afins que lhe forem atribuídas (CANOAS, 2018).

Em 2019 a Diretoria recebeu outra competência: gestão do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, por meio da Lei 6314, de 18 de dezembro de 2019 (CANOAS, 2019). O órgão colegiado, permanente, consultivo e deliberativo é composto por diversas secretarias e prevê a participação da sociedade civil. Além disso, foi designado a ele variados papéis, dentre eles, de “auxiliar a Diretoria de Igualdade Racial e Imigrantes na articulação com outros órgãos públicos municipais, estaduais e federais”. Isso demonstra a preocupação do município em se articular com outros níveis de governo na temática proposta ao Conselho.

No ano de 2021 houve alteração legislativa de onde a pasta da Diretoria era vinculada: saindo da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Participação Social, foi vinculada à Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia ao Gabinete do Prefeito, conforme Decreto 04, de 02 de janeiro de 2021 (CANOAS, 2021). Pensando na investigação das origens das instituições implementadas no âmbito estatal, Elis relatou que, durante a campanha do prefeito Jairo Jorge, este sempre demonstrava interesse na pauta migratória, querendo institucionalizar a pasta no município. Quando eleito, manteve a Diretoria de Igualdade Racial e Imigrantes e criou a unidade de apoio, a Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes, a qual não consta em nenhuma norma do município.

Conforme entrevista fornecida por Elis, atualmente a Diretoria possui quatro cargos em comissão ocupados, dois servidores públicos estatutários com função gratificada, além de dois técnicos, uma estagiária e voluntários. Quando realocada a pasta em 2021 pelo prefeito Jairo Jorge, Elis informou que foi convidada a assumir o espaço, todavia não possuía conhecimento técnico sobre a mobilidade humana internacional. Em entrevista, relatou que *“realmente eu caí tipo de paraquedas, foi uma coisa que a gente foi aprendendo”*.

Para funcionamento da Coordenadoria, a utilização de recursos é com base no orçamento municipal para a Secretaria onde está vinculada. Elis relata que *“nós não temos orçamento, né? Então a gente tem que ir através das outras secretarias também, né, para conseguir dar o melhor atendimento. Se não, a gente não consegue”*; isto é, necessitam de apoio de outros espaços institucionais para conseguir levar adiante o atendimento e a gestão da pasta migratória.

Nesse sentido, é importante mencionar que o atendimento ao público migrante ocorre dentro do prédio da prefeitura, que fica localizado na Rua Quinze de

Janeiro, 11, Bairro Centro, da cidade. Caso possuam dificuldades de acessar as Secretarias para resolução das demandas de migrantes e refugiados, o corpo técnico consegue se deslocar caminhando para o local onde as instituições estão localizadas. Elis menciona que *“como é tudo perto, quando o telefone não funciona, a gente vai caminhando mesmo”*. Apesar de ser um local de fácil acesso por ser na região central do município, o serviço é prestado em apenas uma sala, relatada como *“pequena”* por Elis. Assim, o mesmo espaço e recurso humano que atende a população migrante, também realiza a governança migratória local.

Com relação ao perfil de pessoas atendidas pela Coordenadoria, Elis apontou que a maioria das pessoas em mobilidade que acessam os serviços da prefeitura são de nacionalidade venezuelana e haitiana, em uma situação de vulnerabilidade, com moradia precária, *“que são pessoas sofridas”*. Indagada sobre quando o município notou e deu visibilidade às migrações internacionais, a entrevistada acredita que foi a partir de 2018, com a chegada de inúmeros venezuelanos que acessaram os serviços públicos, mas afirmou que *“essa história dos haitianos, venezuelanos, foi um caminhar. Eles vieram vindo aos poucos e, depois, com a situação dos países, foi afunilando as questões lá, políticas, né, e teve essa explosão que em 2018 vieram para o Rio Grande do Sul, uma procura mais pesada”*.

Nesse sentido, a Coordenadoria dá suporte em diversas áreas apontadas como necessidades ao público migrante. A maioria dos atendimentos realizados (de 80% a 90%) é a questão da regularização migratória, seguida da busca por vagas de emprego. Quando migrantes e refugiados chegam ao município, a Coordenadoria identificou que os principais desafios que enfrentam são: regularização migratória, inserção no mercado de trabalho, barreira linguística, retomada dos estudos e violação de direitos trabalhistas. A exemplo, Elis relata um incidente de barreira linguística, em que a mãe migrante não compreendeu o uso do medicamento ao filho e *“o filho quase veio a óbito porque, por causa que, ela deu um vidro de paracetamol para a criança, porque ela não entendeu o que estava na receita”*.

Estas dificuldades apontadas chegam ao Estado por meio dos atendimentos realizados com migrantes e refugiados, bem como a interlocução que possuem com as outras Secretarias, uma vez que centralizam a temática migratória na Coordenadoria em específico. Ainda, Elis refere que foi criada uma rede informal de apoio entre diversos técnicos e organizações da sociedade civil que estão presentes no território, o que auxilia na identificação e na gestão de casos atendidos. Pontua,

também, que muitos migrantes e refugiados, já atendidos pela Coordenadoria, buscam o espaço novamente com outras necessidades.

Com a identificação das dificuldades, o município desenvolveu algumas ações para auxiliar nas respostas às necessidades de migrantes e refugiados. Desse modo, uma das maneiras encontradas foi o desenvolvimento de parcerias e interlocução com outras Secretarias do município para facilitação do acesso às políticas públicas municipais pelo público-alvo, como, por exemplo, a UBS Santa Isabel, referência no atendimento de migrantes e refugiados. Elis aponta que estas parcerias são informais, com auxílio de técnicos inseridos nessas pastas e que são sensíveis ao fenômeno migratório.

Para dar efetividade ao processo de documentação, a Coordenadoria desenvolveu parceria com a Fundação La Salle para receber colaboração de alunos voluntários dos cursos de Relações Internacionais e Direito para dar andamento aos procedimentos de regularização migratória. Ademais, Elis informou que a Coordenadoria possui parceria com a Polícia Federal de Porto Alegre para efetivar agendamentos para migrantes e refugiados efetivarem seu status legal.

Referente à inserção no mercado de trabalho, Elis relata que a Coordenadoria está empenhada em elaborar uma “cartela de empresas” para disponibilização de vagas de emprego para migrantes e refugiados. Atualmente, estão realizando sensibilização do mercado de trabalho para contratação de público específico. Com a expertise da sociedade civil de outros municípios, a Coordenadoria está recebendo assistência destes atores sociais nessa interlocução. Além disso, trabalham em conjunto com o SINE Municipal, inclusive *“tem sido um parceiro muito importante para os imigrantes que chegam aqui e a gente também faz alguns atendimentos dentro do Sine para ajudá-los também”*.

Nesse contexto, muitas das parcerias mencionadas são feitas por meio de uma rede informal de atores, composta por organizações da sociedade civil e técnicos de referência de órgãos da prefeitura. Elis explicou que

*Nós temos uma rede de atendimento que foi a gente que montou, que a gente teve a ideia que nós precisamos nos fortalecer na cidade, então montamos uma rede. Aí a gente fez uma pesquisa de quem que trabalhava com migração, ONGs, essas coisas assim, e aí a gente montou. Nós temos até um WhatsApp [...].*

É neste canal de comunicação, portanto, que ocorrem as assistências imediatas a migrantes e refugiados e se concretiza a rede informal de atores.

Por último, Canoas não apresenta política pública específica à população migrante no município. Neste ponto, Elis informou que “*a gente trabalha com essa transversalidade, a palavra que nosso prefeito adora*”. Houve manifestação de intencionalidade para formulação de uma política pública a migrantes e refugiados, a citar o exemplo da implementação de Esteio. Somado a isso, a Coordenadoria gostaria de desenvolver uma casa de acolhimento para abrigar temporariamente o público migrante, quando chega à cidade. Todavia, ambos projetos estão na fase de elaboração e pesquisa; não há nada consolidado em termos formais.

Com estas informações expostas sobre o funcionamento das expressões institucionais de Canoas, nota-se a necessidade de estudar os avanços da governança migratória local. Dessa maneira, passar-se-á a uma análise das capacidades estatais empíricas e da gênese das instituições junto ao referencial teórico proposto.

A capacidade técnico-administrativa pode se manifestar por meio do ordenamento jurídico local, arcabouços organizacionais e amplos recursos que sustentam a instrumentalização do serviço local prestado. Conforme visto, o equipamento estatal denominado Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes está implementada formalmente na Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia, a qual tem a competência de “desenvolver e gerenciar as políticas de juventude, igualdade racial, imigrantes, diversidade e comunidades tradicionais”, conforme a Lei nº 6535/2022 (CANOAS, 2022).

Embora haja corpo técnico específico para atuação na Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes, nota-se que este não é robusto. Em entrevista, Elis explanou que são quatro cargos em comissão ocupados, dois servidores públicos estatutários com função gratificada, além de dois técnicos, uma estagiária e voluntários, dividindo-se no atendimento da população migrante, construção de políticas de integração local e agenda acerca da questão racial. Ainda, as condições que garantem o desempenho técnico não foram observadas no momento da implementação do programa de interiorização de 2018, nem da instituição em análise, tendo em vista que não houve treinamento a respeito do acolhimento de migrantes e refugiados no município, nem visualização da formação técnica dos burocratas.

Por meio da experiência vivida com a implementação da instituição na prefeitura de Canoas, os burocratas aprofundaram seus conhecimentos e habilidades para gestão da agenda migratória no poder público local. Somado a isso, participação em capacitações fornecidas por outras organizações da sociedade civil gaúchas também aprimoraram o conhecimento a respeito das migrações internacionais.

Ainda, recursos materiais e tecnológicos advêm da Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia. Com relação aos recursos financeiros, a Coordenadoria depende do orçamento proposto pela Secretaria que está vinculada, frisada, por Elis, como recurso limitado na prefeitura de Canoas.

Assim, percebe-se o desenvolvimento incipiente da capacidade técnico-administrativa do equipamento estatal, em que existem dimensões organizacionais e recursais a serem aperfeiçoadas pela gestão local.

Com relação à capacidade político-institucional, não há desenvolvimento de parcerias interfederativas pelo município atualmente, sendo a cooperação na agenda migratória mais recente o programa de interiorização de 2018. Este fator é considerado um obstáculo para constituição de equipamentos, bem como para implementação de políticas públicas.

A capacidade relacional da Administração Pública local se mostra incipiente, tendo em vista a ausência de implementação de políticas locais após a instituição da Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes. Além da lacuna na manutenção de relações interfederativas, observa-se que não houve busca pelo aprimoramento da governança migratória local, com, por exemplo, certificação do MigraCidades (MIGRACIDADES, [s.d.]).

Nesse sentido, é muito fomentada pela Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes a interlocução com parceiros, os quais são atores da sociedade civil (a exemplo, Fundação La Salle) ou outras secretarias da prefeitura. Somado a isso, existe aproximação com atores sociais de outras cidades, como é o caso do Cibai Migrações, organização da sociedade civil de Porto Alegre, e com aparelhos estatais de outros municípios, como é o caso de diálogos com o Espaço Mundo, aparelho estatal para migrantes e refugiados implementado em Esteio. Estas relações constituem-se, portanto, uma rede informal de atores para sanar as necessidades do público migrante quando não há respostas advindas do Estado.

Outro indicador de constante aprimoramento da capacidade político-institucional é referente à garantia de participação social no processo de formulação e de implementação de políticas públicas (GOMINDE; PIRES, 2014). Verifica-se que o município não possui instituição participativa que garanta tal presença do público migrante para discussão das políticas entre pares. Assim, identifica-se que esta capacidade, na cidade de Canoas, ainda não foi aperfeiçoada.

Com relação à gênese das instituições, a constituição da Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes têm origem na autonomia do Estado, tendo em vista que não possuem participação da sociedade civil no processo de formulação das capacidades estatais, nem migrantes e refugiados. Assim, por vontade do representante político em manter a agenda migratória no município após participação no programa de interiorização em 2018, iniciou-se a elaboração do equipamento. Assim, a gestão migratória atual é vinculada a diversas iniciativas dos burocratas para angariar recursos e pensar em alternativas de fomento à pasta da migração na esfera local.

#### 6.1.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Canoas

Com a ideia de estudar as origens e as trajetórias das instituições voltadas para migrantes e refugiados, a pesquisa da MUNIC de 2018 foi analisada no âmbito dos instrumentos de gestão migratória para entender as políticas de integração local adotadas pelos governos subnacionais. Assim, ao investigar a pesquisa de 2018 e transportá-la para a realidade de 2022, será possível visualizar a evolução das capacidades estatais municipais.

Diante disso, relembra-se as dimensões analíticas atreladas aos instrumentos de gestão migratória da MUNIC de 2018:

1. Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?
2. Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?
3. Existe no município curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?
4. O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?
5. Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?

6. Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?

7. O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?

Assim, explorar-se-á o cenário em 2018 com relação aos instrumentos de gestão migratória coletados pela MUNIC.

Referente à trajetória da governança migratória local, Canoas informou à pesquisa do IBGE em 2018 a inexistência de mecanismo de cooperação entre município e demais entes da federação. Importa mencionar que o programa de interiorização ocorreu no decorrer do ano de 2018, talvez não sendo computado este dado pela prefeitura na pesquisa.

Com relação ao instrumento de gestão “existência de associação e/ou coletivo da população migrante que e relacione com a prefeitura”, Canoas informou que tal associação era existente. Este dado é corroborado pelo banco de dados levantado por esta dissertação, onde foi encontrada a Associação de Haitianos em Canoas, também informada de sua existência em entrevista com Elis.

Outra resposta afirmativa da prefeitura quanto às ferramentas de gestão foi com relação à promoção de curso permanente de português no município. Todavia, no levantamento de dados desta pesquisa, não foi encontrado material de notícias acerca do desenvolvimento das aulas na cidade.

Com relação ao atendimento multilíngue nos serviços públicos, disponibilização de abrigo e acolhimento institucional específico, centro de referência e capacitação continuada a servidores públicos, o município apontou que não possuía desenvolvimento destas capacidades estatais em 2018.

Na pesquisa de campo realizada para esta dissertação, coletou-se dados para atualizar os instrumentos de gestão migratória de Canoas em 2022, tendo em vista o lapso temporal de quatro anos sem aplicação dos questionários do IBGE referente às migrações internacionais.

Desse modo, o instrumento de gestão migratória que envolve mecanismo de cooperação entre município e os demais entes da federação não existe na atualidade, segundo entrevistada Elis. Também não há existência de curso de português fornecido permanentemente pela prefeitura, somente em parceria com organização da sociedade civil, de maneira esporádica.

Com relação aos atendimentos de migrantes e refugiados no município, a prefeitura instituiu a Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes como

equipamento de atendimento às necessidades da população, porém ainda não conta com abrigo para acolhimento institucional de migrantes e refugiados. Todavia, a prestação de serviços não é feita em outros idiomas, a não ser o português.

Por fim, em entrevista, Elis relatou que a equipe técnica atual realiza capacitações a grupos universitários presentes no território acerca da regularização migratória. Também, a Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes propõe anualmente espaços de formação para servidores públicos no tocante à documentação de migrantes e refugiados.

Passar-se-á, portanto, à evolução das capacidades estatais municipais a partir da trajetória dos instrumentos de gestão migratória no poder público municipal de Canoas.

Nota-se uma estagnação na busca e na criação de mecanismos de cooperação entre a prefeitura e os demais entes federados. Embora o programa de interiorização tenha ocorrido de maneira interfederativa em 2018, as relações com a União não se mantiveram para pensar em implementações de políticas de integração local a migrantes e refugiados. A cooperação entre as três esferas governamentais é essencial para a cooperação de uma política migratória, além da corresponsabilização dos entes federativos.

Ainda, Canoas apresentou uma lacuna com relação à capacidade estatal municipal da promoção de cursos permanentes de português. Com ressalvas já descritas, em 2018 foi apontado que havia fornecimento das aulas, mas em 2022 foi relatada parceria institucional para promoção dos cursos. Embora não seja objeto de análise a parcerização do poder público com sociedade civil, e sim permanência do curso através da prefeitura, destaca-se a iniciativa no projeto, tendo em vista a importância da comunicação para integração local.

Destaca-se, também, a implementação de uma instituição voltada para apoio de migrantes e refugiados, denominada Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes, que, em 2018, não existia. A disponibilização de um Centro de Referência e Apoio à população migrante é um grande indicador do aprimoramento da gestão migratória municipal, além de efetivar o acesso a serviços públicos desta população. Todavia, não foram avançados os seguintes instrumentos: inexistência de abrigo para acolhimento institucional e atendimento multilíngue nos serviços.

Desse modo, a prefeitura continua se relacionando com a Associação dos Haitianos da cidade de Canoas e avançou na promoção de capacitações aos

servidores públicos para que migrantes e refugiados tenham acesso sem barreiras aos serviços disponíveis na cidade.

Quadro 20 – Síntese comparativa da MUNIC em Canoas

Instrumento de gestão migratória	2018	2022
Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?	Não	Não
Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?	Sim	Sim
Existe no município curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?	Sim	Não
O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?	Não	Não
Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?	Não	Não
Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?	Não	Sim
O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?	Não	Sim

Fonte: elaborado pela autora.

## 6.2 Cachoeirinha

Cachoeirinha é um município que se localiza na região metropolitana do Rio Grande do Sul. Sua independência foi autorizada pela Lei nº 5090/1965, de 09 de novembro de 1965, desmembrando-se oficialmente a sua emancipação política de Gravataí no ano de 1966 (CACHOEIRINHA, [s.d.]). Estima-se que seu território é composto por 132.144 pessoas habitantes (IBGE, 2021).

O perfil econômico do município tem diversos setores e seu mercado conta com 61,4% do valor do PIB advindo da prestação de serviços, seguido do distrito industrial na área da metalúrgica, mecânica e fumo com 23,4% e, por fim, administração pública (15,2%) (CARAVELA, 2022b). Em 2020, o salário médio mensal era de 2,5 salários-mínimos, sendo o 103º município em relação ao PIB do estado (IBGE, 2021).

Referente à Administração Municipal, na última eleição foi reeleito o prefeito Volmir José Miki Breier, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), com 32,80% dos votos, contra o candidato Dr. Rubinho, do Partido Social Liberal (PSL), que contabilizou 32,27% votos. Miki Breier exercia seu segundo mandato consecutivo, todavia foi afastado desde setembro de 2021 em razão de investigação sobre liberar grupo que teria fraudado licitação de serviços de limpeza na prefeitura de Cachoeirinha (SEXTA TURMA..., 2022). No decorrer da escrita deste trabalho, o atual prefeito, em substituição a Miki Breier, é Cristian Wassen, presidente da Câmara dos Vereadores, do partido MDB, uma vez que o vice-prefeito, Mauricio Medeiros, do MDB, teve seu mandato cassado também em função da investigação da chapa (OLIVEIRA, 2022).

O Poder Executivo municipal de Cachoeirinha conta a organização por departamentos da seguinte forma: Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Governança e Gestão; Procuradoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Planejamento e Captação de Recursos; Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Gestão de Pessoas; Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria Municipal de Sustentabilidade, Trabalho e Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade; Secretaria

Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação; Secretaria Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo (CACHOEIRINHA, [s.d.]).

Adentrando os estudos acerca da mobilidade humana internacional no município, Cachoeirinha retrata um cenário de migrações Sul-Sul a partir do fluxo haitiano e senegalês chegando à cidade em busca de trabalho, meados dos anos 2012. Conforme apontado anteriormente na pesquisa de Canoas, Cachoeirinha também apresentou um fluxo de haitianos e senegaleses estabelecidos na cidade, sendo de primeira e segunda geração de migração (FRONZA, 2015). Apesar de não encontrar muito material sobre o envolvimento da prefeitura à época com migrantes e refugiados das nacionalidades haitianas e senegalesas, percebe-se algumas mudanças demográficas e composição social no território da cidade começaram a surgir, desde a contratação por empresas e doações de roupas.

Com o passar dos anos e com o quadro do fenômeno migratório se modificando, com maior fluxo de venezuelanos ingressando no Brasil, percebe-se, também, que maiores respostas institucionais foram desenvolvidas. A partir de 2018, portanto, se estruturou um corpo mais robusto de atuações da prefeitura em relação às migrações internacionais.

Cachoeirinha iniciou seu processo participativo na modalidade de abrigo institucional de migrantes e refugiados venezuelanos por meio do processo de interiorização, financiado pelo governo federal por meio do Ministério de Desenvolvimento Social, no ano de 2018. Neste ano, foi assinado o acordo de cooperação entre o governo federal, o ACNUR e a prefeitura, com o financiamento para execução do abrigo, tendo vigência por 06 meses de contrato (FRONZA, 2018). Algumas verbas também foram executadas pelo ACNUR, por meio da ASAV, com suporte alimentar fornecido pelas Forças Armadas. O total de pessoas abrigadas foi de 80 venezuelanos, que começaram a chegar no final de setembro e início de outubro de 2018.

Segundo a entrevistada Marisa, esta mobilização se deu por meio do prefeito, à época Miki Breier, vinculado ao PSB, e do secretário de assistência social. Nos abrigos, as equipes atuantes eram financiadas pelas verbas recebidas, sendo os recursos humanos vinculados à Política Especial da Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Habitação (SASCH). Em 2018 foi elaborado e executado o programa até 2019, quando findou as verbas federais e não foi possível a manutenção do abrigo na cidade.

Com relação ao planejamento da prefeitura para recebimento e acolhimento do público, Marisa relatou que houve reuniões com todas as Secretarias do município para ver a pasta da migração como política transversal, sendo que “várias secretarias se reuniram para pensar esse trabalho para ver como cada um podia contribuir”, isto é, inscrição no CadÚnico pela Assistência Social, vacinação pela Saúde, vagas em escolas pela Educação, entre outros. Todavia, Marisa informou que *“na verdade, a gente não teve tempo de planejar. A gente foi, a gente foi fazendo, e assim, reestruturando conforme as coisas iam acontecendo né?”*.

A equipe que atuou no abrigo era a composição da Secretaria, isto é, coordenadora da pasta, a entrevistada, uma psicóloga, uma assistente social, 03 educadoras sociais, nutricionista, que não possuíam experiência anterior com migração. Também contaram com apoio da sociedade civil: a ASAV foi um ator importante, principalmente para concessão de recursos financeiros para as famílias por meio do ACNUR, e de alunos estagiários do CESUCA, faculdade localizada em Cachoeirinha, os quais realizaram entrevistas para mapeamento sociofamiliar de migrantes e refugiados e, posteriormente, assessoria jurídica gratuita pelo curso de Direito, da mesma faculdade. Marisa relatou também que voluntários desenvolveram atividades no abrigo, como, por exemplo, ministrar cursos de português.

Com o final do projeto em abril de 2019, a prefeitura intensificou suas ações para integrar localmente todos os migrantes e refugiados venezuelanos que ainda se encontravam no abrigo. Além disso, notou-se uma necessidade de acompanhamento destas pessoas no município, o que gerou a instituição presente até hoje na cidade de Cachoeirinha.

Atualmente, por meio da estratégia de interiorização do governo federal, Cachoeirinha já recebeu o total de 281 pessoas, sendo o maior fluxo advindo por meio do acordo de cooperação de 2018 (PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO, 2022). Marisa informou que tem conhecimento de em torno de 500 migrantes venezuelanos residindo na cidade, além de outras nacionalidades que buscam habitar o município de maneira voluntária. Percebe-se um aumento no fluxo migratório para Cachoeirinha, além de uma ausência de uma coleta mais exata de quantas pessoas não-nacionais se encontram na cidade.

Entendendo a importância do poder executivo municipal, sua incidência e suas respostas ao fenômeno migratório que ali se instala, é fundamental realizar uma reconstrução histórica das respostas institucionais municipais, quais as

relações com as categorias analíticas, sua gênese e com o referencial proposto neste trabalho.

Em 2018, por meio da estratégia de interiorização, Cachoeirinha precisou se preparar estruturalmente para recebimento, acolhimento e, posteriormente, articulação para integração local do público migrante. Nesse sentido, o trabalho foi desenvolvido pelo corpo técnico da política especial da Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Habitação, além da participação da sociedade civil, por meio da ASAV, a qual já possuía conhecimento e atuação na área migratória, além de alunos estagiários dos cursos de psicologia e direito da faculdade CESUCA, e voluntários.

Com a execução do projeto e sua entrega final em abril de 2019, Marisa informou que a equipe visualizou a necessidade de um acompanhamento sociofamiliar destes migrantes e refugiados, uma vez que o estabelecimento destes era recente no município, além de terem novos migrantes habitando por um deslocamento voluntário. Desse modo, a equipe de proteção especial da Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Habitação iniciou o Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante em 2019, a partir do trabalho desenvolvido no abrigo de interiorização.

O Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante está localizado na política especial da assistência social, contudo não é mencionado em nenhuma lei, decreto, portaria ou regimento interno do poder executivo municipal. Indagada, a entrevistada informou que este serviço não é institucionalizado na prefeitura: ele existe na prática, mas como instituição, não. Inclusive, Marisa relatou que *“não é uma coisa que está estruturada, ela existe muito pela nossa vontade, né, e por encontrar pessoas que também se disponibilizam a buscar informação”*.

Ao observar a disposição da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação, percebe-se que não há nenhuma menção do Serviço em sua estrutura organizacional, inclusive na Coordenadoria da Política Especial:

Art. 51 A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação tem a seguinte composição:

[...]

d) Diretoria de Assistência Social:

[...]

3. Coordenadoria de Política Especial:

3.1. Departamento de Política Especial:

3.1.1. Setor CREAS / SEAMA;

3.1.2. Setor CEPEFA;

3.1.3. Setor CREPOP / Albergue;

## 3.1.4. Setor AIMA; (CACHOEIRINHA, 2016)

Atualmente, profissionais vinculados à política especial da assistência social do município que exercem atendimento a migrantes e refugiados. O quadro de burocratas é composto por dois servidores, dois cargos em comissão e uma estagiária, que realizam a governança migratória local, além de trabalharem na pasta da Assistência Social do município junto à implementação do Programa Infância Melhor e Criança Feliz. O fato de ter uma equipe reduzida e que acumula funções para executar outros projetos demonstra uma falta de investimento na área da migração e do refúgio por parte do município. Marisa, em entrevista, explicou que *“para nós, ali, a nossa pequena equipe, o serviço existe, funciona. Mas pro município esse serviço não é conhecido. Ele, né, “ah vai lá na sala que, vai lá naquela sala, vai lá na assistência, vai lá na secretaria” né?”*.

Nesse sentido, pelo fato do Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante não existir formalmente na prefeitura, os recursos humanos são fornecidos por sensibilidade das pessoas à pauta migratória, uma vez que se tornaram referência após a execução do programa de interiorização em 2018. Além disso, os recursos financeiros usados pelo Serviço advêm da política especial, isto é, não possuem verbas orçamentárias próprias, como relatou Marisa em sua entrevista:

*A gente tinha cestas básicas, que a gente também como, né, as unidades de assistência social, CRAS, o CREAS, tinha um número x de cestas básicas dentro da política especial, a gente conseguia destinar algumas para eles, né, enquanto política especial, né?*

Referente ao atendimento realizado pelo Serviço, este ocorre na sala da Proteção Especial do município, a qual é relatada como *“referência”* para população migrante, bem como pelos próprios burocratas de outras áreas, pois *“[quando] um imigrante chega no município, ele é levado para a nossa sala né”*, como informou Marisa. O local fica na Avenida General Flores da Cunha, 2209, Vila Bom Princípio, no município de Cachoeirinha, sendo uma região mais central da cidade. O mesmo espaço que realiza o atendimento ao público migrante tem o mesmo corpo técnico que faz a governança migratória local.

Os atendimentos são feitos de maneira individual e as principais nacionalidades que acessam o município são a venezuelana e a haitiana. Indagada a respeito da presença de migrantes Sul-Sul no município, Marisa expressou que já

havia comunidades haitianas instaladas na cidade, todavia não acessava os serviços da prefeitura. A partir da *“vinda dos venezuelanos a gente começou a atender os haitianos [...] eram inseridos na assistência social, inseridos na saúde, na educação e aí então começou, os haitianos começaram a vim”*, informou a entrevistada. Novamente nota-se um perfil de migrante em situação de vulnerabilidade e risco.

O Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante dá suporte em diversas áreas transversais à vida do migrante. Foi apontado que a maior busca por auxílio é referente à regularização migratória do público migrante, seguida da busca por vagas de emprego. Referente ao mercado de trabalho, outro desafio enfrentado é em relação ao processo de revalidação de diplomas, a falta de correspondência de inserção laboral na ocupação principal da pessoa e, conseqüentemente, o subemprego e situações de exploração trabalhista.

Estas dificuldades são relatadas por meio dos atendimentos efetuados no Serviço, possibilitando, assim, agentes do Estado no mapeamento dos desafios enfrentados para uma melhor gestão política do assunto. Em que pese apresentar um serviço de atendimento ao migrante na prefeitura, Marisa expôs que a instituição não possui muitas parcerias e proximidades com outras secretarias, em específico, para encaminhamento de casos. Apesar de incipiente, a entrevistada relatou que possui conhecimento de serviços da sociedade civil que apoiam a população migrante e, quando necessário, os contata para auxílio em determinadas demandas.

Quando surgem demandas que o Serviço não consegue responder imediatamente, os técnicos se comunicam com outros burocratas de referência das pastas para recebimento de orientações acerca da resolutividade da necessidade, considerados contatos prévios já sensibilizados com relação às migrações internacionais. Marisa explicou que *“é muito naquele personalizado o serviço, né. Nós que compramos a causa, algumas pessoas que a gente tem contato e sabe que pode contar numa emergência”*. Embora incipiente, existe uma rede paralela à institucional, composta tanto por pessoas de referência do Estado, como da sociedade civil, que apoia migrantes e refugiados no município.

Com os desafios da integração local de migrantes e refugiados, o município busca soluções para as principais necessidades apontadas. A exemplo, participação de mutirão de regularização migratória junto à Polícia Federal, ampliação de vagas para migrantes e refugiados no albergue municipal (MIGRACIDADES, 2021a),

recolhimento de doações de colchões e roupas com empresas parceiras da Secretaria, apoio de entidades e instituições de outras localidades, como, por exemplo, reunião para aprofundamento de ações com a Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes de Canoas (CACHOEIRINHA..., 2022).

Por fim, Cachoeirinha não apresenta política pública específica à população migrante. Neste contexto, Marisa demonstrou que o corpo técnico do Serviço tem interesse no desenvolvimento de uma política pública, que já fizeram reunião com organização da sociedade civil atuante no município de Caxias do Sul e iniciaram um esboço de projeto de lei para implementação da política. Contudo, *“como a gente não faz só isso e não tem uma equipe só para isso a gente dá passos muito demorados”*, pontuou Marisa.

A limitação de número de pessoas trabalhando na gestão migratória impede a formulação de políticas públicas a migrantes e refugiados. Marisa explicou, com relação a este fator, que são poucos técnicos, que já se dividem em várias funções e que não têm experiência na construção de políticas públicas para migrantes e refugiados. Diante destas barreiras, a entrevistada informou que a prioridade é o atendimento da população no município, esclarecendo que *“então a gente não consegue se dedicar, né? A gente atende quem chega ali, mas a gente não está conseguindo pensar em projetos, organizar, estruturar um trabalho melhor, mais ampliado, mais qualificado”*.

Ainda no eixo de políticas públicas, a instabilidade política no município também ganha notoriedade quando se trata da elaboração de projetos de lei para implementação de políticas públicas municipais. Marisa apontou que a impermanência de secretários com as trocas de governo impacta diretamente na formulação de políticas, tendo em vista a descontinuidade do trabalho da gestão anterior. Além disso, a cassação da chapa do prefeito e vice-prefeito tornou o cenário de proposições de agendas públicas mais dificultosa, reconhecendo que *“questão política é delicada né? Então assim, a gente precisa de um apoio político. Alguém precisa comprar essa causa também para essa lei sair, para ser aprovada na Câmara”*, isto é, visualiza-se a necessidade de ter maior acesso da equipe técnica aos decisores da política pública.

Com estas informações coletadas sobre o funcionamento a respeito da resposta institucional que Cachoeirinha desenvolveu em seu município, nota-se que existem pontos importantes a serem destacados no tocante à governança migratória

local. Dessa maneira, passar-se-á a uma análise das capacidades estatais empíricas e da gênese das instituições junto ao referencial teórico.

A capacidade técnico-administrativas pode se manifestar por intermédio de ordenamento jurídico, desenvolvimento organizacionais e recursos humanos, orçamentários, materiais e tecnológicos que dão sustentação ao serviço prestado na cidade. Conforme descrito, o equipamento estatal denominado Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante não está implementado formalmente na Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação. Não há registros legislativos que constem o desenvolvimento deste arranjo institucional no poder executivo municipal.

Embora haja corpo técnico específico para desenvolvimento dos serviços do Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante, verifica-se que este não é robusto. Inicialmente, dois servidores, dois cargos em comissão e uma estagiária acumulam tanto a gestão migratória, como a implementação de programa em conjunto com a Secretaria de Saúde. Ressalta-se que a capacidade técnica dos burocratas não foi visualizada, isto é, não foram alocados servidores e pessoas em cargo em comissão que teriam habilidades para formular políticas públicas, nem para atendimento ao público-alvo que se destina. Marisa informou que *“foi a primeira ação do município envolvendo imigrantes”* e que *“foi uma experiência nova para nós, né, um desafio por tratar, né, de um público, assim, específico”*.

Ainda, recursos materiais e tecnológicos que subsidiam o trabalho do equipamento advêm da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação. Marisa explicou que os recursos não são destinados especificamente para população migrante, e sim para a política de assistência social, onde o corpo técnico consegue elaborar alternativas para transferir parte ao Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante.

Denota-se destas descrições a incipiência da capacidade técnico-administrativa do equipamento estatal, em que dimensões de recursos, de desenvolvimento organizacional e de institucionalização do Serviço necessitam aperfeiçoamento.

Com relação à capacidade político-institucional, não há desenvolvimento de parcerias interfederativas pelo município atualmente, sendo a cooperação na agenda migratória mais recente o programa de interiorização de 2018. Este fator é considerado um obstáculo para constituição de equipamentos, bem como para

implementação de políticas públicas, tendo em vista a realidade frágil de recursos disponíveis nos municípios para agenda migratória.

A capacidade relacional da Administração Pública local se mostra incipiente, tendo em vista a ausência de implementação de políticas locais após a instituição do Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante. Isto se dá tanto pela lacuna na manutenção de relações interfederativas, como pela ausência de formalização do Serviço, destinação de recursos humanos e orçamentários. Embora esta fragilidade, observa-se que houve busca pelo aprimoramento da governança migratória local, como, por exemplo, a certificação do MigraCidades nos anos de 2020 e de 2021 (MIGRACIDADES, [s.d.]).

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pelo equipamento estatal é baseado na interlocução com parceiros, os quais são atores da sociedade civil e burocratas de outras secretarias. Estas relações constituem-se, portanto, uma rede informal de atores para sanar as necessidades do público migrante quando não há respostas advindas do Estado.

Outro indicador de constante aprimoramento da capacidade político-institucional é referente à garantia de participação social no processo de formulação e de implementação de políticas públicas (GOMINDE; PIRES, 2014). Verifica-se que o município não possui instituição participativa que garanta tal presença do público migrante para discussão das políticas entre pares, nem consegue promover espaços de diálogo no Estado para construção de agenda migratória na prefeitura. Assim, identifica-se que esta capacidade, na cidade de Cachoeirinha, ainda não foi aperfeiçoada.

Com relação à gênese das instituições, a origem da expressão institucional vem da autonomia do Estado pela vontade e sensibilização dos burocratas, uma vez que não apresenta a participação da sociedade civil no processo de formulação da capacidade estatal de atendimento ao público migrante. A iniciativa foi concentrada nos servidores da Política Especial, da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação, os quais desenvolveram o Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante como forma de dar continuidade ao programa de interiorização, encerrado em 2019. Ele existe na prática, mas como instituição, não. Inclusive, Marisa relatou que *“não é uma coisa que está estruturada, ela existe muito pela nossa vontade, né, e por encontrar pessoas que também se disponibilizam a buscar informação”*.

### 6.2.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Cachoeirinha

Com a ideia de estudar as origens e as trajetórias das instituições voltadas para migrantes e refugiados, a pesquisa da MUNIC de 2018 foi analisada no âmbito dos instrumentos de gestão migratória para entender as políticas de integração local adotadas pelos governos subnacionais. Assim, ao investigar a pesquisa de 2018 e transportá-la para a realidade de 2022, será possível visualizar a evolução das capacidades estatais municipais.

Assim, explorar-se-á o cenário em 2018 com relação aos instrumentos de gestão migratória coletados pela MUNIC.

Segundo o banco de dados da pesquisa do IBGE, em 2018 a Administração Pública de Cachoeirinha respondeu que não havia existência de instrumentos de gestão migratória implementados pela prefeitura até então. Embora o programa de interiorização de 2018 foi desenvolvido com mecanismo de cooperação técnica entre município e União, este não foi assinalado pela prefeitura no formulário.

O cenário de 2018, portanto, era frágil quanto à construção da agenda migratória e sua gestão no município. Tal fato corrobora com os dados da pesquisa, no sentido da visibilidade dos fenômenos migratórios a partir do programa de interiorização realizado.

Na pesquisa de campo realizada para esta dissertação, coletou-se dados para atualizar os instrumentos de gestão migratória de Cachoeirinha em 2022, tendo em vista o lapso temporal de quatro anos sem aplicação dos questionários do IBGE referente às migrações internacionais.

Desse modo, o instrumento de gestão migratória que envolve mecanismo de cooperação entre município e os demais entes da federação não existe na atualidade, segundo entrevistada. Com relação aos atendimentos de migrantes e refugiados no município, existe o Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante como equipamento de atendimento às necessidades da população, porém ainda não conta com abrigo para acolhimento institucional de migrantes e refugiados. Ressalta-se os obstáculos já pontuados acerca da ausência de institucionalização do Serviço na prefeitura.

Com relação à ferramenta de gestão migratória que envolve curso de português, a entrevistada informou que não possuem tal programa na prefeitura. Marisa, inclusive, relata *“que a antes da pandemia, a gente estava organizando*

*curso de português. E aí começou a pandemia e a gente não conseguiu iniciar. Essa questão sempre foi um entrave para nós, né? Tentar organizar curso de português para eles*". Nesse sentido, a entrevistada informou que dependem de voluntários para desenvolvimento das aulas, uma vez que não possuem recursos para implementação do curso.

Nesse sentido, a entrevistada informou que a prefeitura não disponibiliza atendimentos multilíngues nos seus serviços públicos. Ressalta-se, todavia, que foi desenvolvido um guia da cidade para população migrante, que será traduzido para espanhol e francês (CACHOEIRINHA..., 2021).

Com relação às ferramentas de gestão envolvendo as relações do poder público municipal e associações de migrantes e existência de capacitação continuada para servidores públicos, a entrevistada apontou que não foram desenvolvidos estes mecanismos. Marisa relatou que não há conhecimento de associações de migrantes no município, somente líderes comunitários.

Passar-se-á, portanto, à evolução das capacidades estatais municipais a partir da trajetória dos instrumentos de gestão migratória no poder público municipal de Cachoeirinha.

Nota-se uma estagnação na busca e na criação de mecanismos de cooperação entre a prefeitura e os demais entes federados. Embora o programa de interiorização tenha ocorrido de maneira interfederativa em 2018, as relações com a União não se mantiveram para pensar em implementações de políticas de integração local a migrantes e refugiados. A cooperação entre as três esferas governamentais é essencial para a cooperação de uma política migratória, além da corresponsabilização dos entes federativos.

Ainda, Canoas apresentou uma lacuna com relação à capacidade estatal municipal da promoção de cursos permanentes de português, uma vez que em ambos nos anos (2018 – 2022), não foram promovidos tais cursos. Embora não seja objeto de análise a parcerização do poder público com sociedade civil, e sim permanência do curso através da prefeitura, destaca-se a iniciativa dos técnicos em buscar voluntários para ministrar as aulas, tendo em vista a importância da comunicação para integração local.

Destaca-se, também, a instituição voltada para apoio de migrantes e refugiados, denominada Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante, que, em 2018, não existia. A disponibilização de um Centro de Referência e Apoio à

população migrante é um grande indicador do aprimoramento da gestão migratória municipal, além de efetivar o acesso a serviços públicos desta população. Todavia, não foram avançados os seguintes instrumentos: abrigo para acolhimento institucional, atendimento multilíngue nos serviços, relação com coletivo e/ou associação de migrantes e fornecimento de capacitações continuadas aos servidores públicos.

Quadro 21 – Síntese comparativa da MUNIC em Cachoeirinha

Instrumento de gestão migratória	2018	2022
Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?	Não	Não
Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?	Não	Não
Existe no município curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?	Não	Não
O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?	Não	Não
Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?	Não	Não
Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?	Não	Sim

O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?	Não	Não
---	-----	-----

Fonte: elaborado pela autora.

### 6.3 Esteio

Esteio é um município da região metropolitana de Porto Alegre/RS e sua origem foi a partir do desmembramento de São Leopoldo com plebiscito realizado em 08 de dezembro de 1953 (ESTEIO, [s.d.]). O crescimento econômico inicial foi com a construção de linha férrea no 7 Distrito de São Leopoldo, com o estabelecimento dos operários em um pequeno vilarejo (ESTEIO, [s.d.]). Segundo estimativa do IBGE, a população em 2021 habitante do território seria de 83.352 pessoas (IBGE, 2022b).

O perfil econômico da cidade gira em torno de prestação de serviços (58,6%), somado à indústria (24,4%) e à administração pública (16,9%), tendo o seu PIB per capita em R\$ 41.305,97 reais em 2019, ocupando o 170º lugar no Estado (IBGE, 2022b). Em relação ao salário dos trabalhadores formais, em 2020 o salário médio mensal era de 2,7 salários-mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 25,8% (IBGE, 2022b).

Com relação à administração municipal, na última eleição para prefeito em 2020 foi reeleito o candidato Leonardo Pascoal do Progressistas (PP) com 85,5% dos votos, contra a candidata Magela Lindner, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que somou 14,5% dos votos (APURAÇÕES..., 2020). Nas eleições de 2016, Leonardo Pascoal concorreu pelo mesmo partido, sendo reeleito com 46,78% dos votos, contra Costelinha, do PMDB, que somou 20,85% dos votos.

A organização da Administração Pública municipal conta com 11 secretarias, sendo elas denominadas: Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos; Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente; Secretaria de Educação; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Governança e Gestão; Secretaria de Obras e Serviços Urbanos; Procuradoria-Geral do Município; Secretaria da Saúde; Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de Urbanismo (ESTEIO, [s.d.]).

Adentrando os estudos acerca do fenômeno migratório nos municípios do Rio Grande do Sul, Esteio retrata um cenário de migrações Sul-Sul com maior fluxo migratório de haitianos e senegaleses, meados de 2015, quando iniciou um maior deslocamento ao Brasil. Como noticia a prefeitura de Esteio, em 2017 foram contratados haitianos para trabalharem pela empresa terceirizada da Secretaria de Obras e Serviços, o que mostra que o município já estava recebendo um fluxo migratório desta população (VALENÇA, 2017a) anteriormente ao “boom” migratório venezuelano.

Com estes fluxos migratórios para a cidade, sua demografia começou a mudar e a prefeitura experienciou demandas migrantes e refugiados, como, por exemplo, a audiência pública realizada pelo poder executivo municipal sobre comércio ambulante em 2017, com o objetivo de explicar o processo de regularização aos vendedores, brasileiros, senegaleses e haitianos (VALENÇA, 2017b). Para maior adesão, o convite foi elaborado para a audiência em inglês e francês, bem como chamamento de mediador para tradução da audiência para superação da barreira linguística (VALENÇA, 2017b). Nota-se, portanto, um maior envolvimento da prefeitura já no fluxo de deslocamento de haitianos.

A partir de 2018 iniciou-se o desenho de um corpo estatal mais robusto como forma de resposta institucional às migrações internacionais. Esteio foi um município que também participou do programa de interiorização em 2018, quando recebeu 223 venezuelanos por meio da interiorização institucional, modalidade transferência de abrigo (PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO, 2022). O acordo de cooperação foi assinado entre governo federal, ACNUR e prefeitura de Esteio para recebimento de R\$ 530,4 mil para execução do projeto, o que seriam R\$ 400,00 mensais por venezuelano transferido (KANNENBERG, 2018).

Este convite foi feito ao prefeito Leonardo Pascoal, o qual afirmou, em reportagem, que “aceitou imediatamente, pelo papel humanitário da iniciativa” (KANNENBERG, 2018). O trabalho desenvolvido dentro dos abrigos e a promoção da integração local da população migrante institucionalizada ficaram sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo (SMCTE), com auxílio do parceiro implementador do ACNUR, a Associação Antônio Vieira. Ambos os alojamentos alocados pela ONU se encontravam no Parque Tamandaré, em média 20 a 30 minutos do Centro da cidade.

Em entrevista, o prefeito informou que haveria contratação de corpo técnico específico para acompanhamento do abrigo e para prover serviços para migrantes e refugiados (PACHECO, 2022). Não foi noticiado, contudo, se houve treinamento dos profissionais atuantes nos abrigos, ou se já eram pessoas com conhecimento prévio específico na área das migrações internacionais. Já em relação à prestação de serviços habitual do poder público, Pascoal frisou que a rede socioassistencial e educacional do município conseguiria abarcar o novo contingente de demandas e a única coisa que necessitaria previamente seria a mobilização maior para acolhimento desta população (PACHECO, 2022).

Em março de 2019 cessou-se o convênio estipulado entre a prefeitura e o Ministério do Desenvolvimento Social, o qual passou a compor o Ministério da Cidadania (BUELLER, 2019). O repasse de verbas do ACNUR para aluguel dos espaços para abrigos não seria renovado, todavia a prefeitura manteve convênio com o Ministério da Cidadania para continuar recebendo recursos para execução de atendimentos da rede de assistência social do município, apoio à inserção no mercado de trabalho e aulas de português (BUELLER, 2019).

Atualmente, por meio da estratégia de interiorização do governo federal, Esteio já recebeu o total de migrantes e refugiados venezuelanos, sendo o maior número pelo programa de interiorização de 2018 (PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO, 2022). Este dado não contabiliza a mobilidade humana informal, nem outras nacionalidades que passam a habitar o município, como, por exemplo, haitianos, senegaleses, cubanos e colombianos. Frisa-se que dados referentes ao número total de migrantes e refugiados residindo na cidade ficam prejudicados pela falta de coleta única, conforme apontado anteriormente.

Entendendo a importância do poder executivo municipal, sua incidência e suas respostas ao fenômeno migratório que ali se instala, é fundamental realizar uma reconstrução histórica das respostas institucionais municipal referente à governança migratória local, quais as relações com as categorias analíticas e com o referencial teórico proposto neste trabalho.

A partir do fluxo migratório venezuelano no município por meio do programa de interiorização, o poder executivo municipal mobilizou-se para responder institucionalmente às necessidades do público específico. Desse modo, o trabalho foi vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo durante a execução do abrigo e, com o término do programa, a competência

permaneceu na mesma seara. Seminário sobre atendimento a migrantes e refugiados na cidade (KASPER; ABDUR, 2019), workshop sobre acolhida de venezuelanos (ABDUR, 2019) e até mesmo premiação de funcionários vinculados à Secretaria (ADMINISTRAÇÃO..., 2019) deram corpo à atuação da pasta na prefeitura.

Em 2020 o corpo técnico atuante na Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo iniciou o movimento de formulação de uma política pública municipal de atenção à população migrante. Por meio da Lei nº 7517, de 20 de junho de 2020, o município de Esteio instituiu a Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, a qual foi sancionada pelo prefeito Leonardo Pascoal no Dia Mundial dos Refugiados (ESTEIO, 2020a). Gil, servidor público do município de Esteio, entrevistado para dissertação, afirmou que a construção da política pública para migrantes e refugiados teve por iniciativa o corpo técnico vinculado à Secretaria, que “abraçou a causa”, junto ao gestor maior, à Procuradoria-Geral do Município, sendo todos atores que construíram a lei.

A Política Municipal de Esteio tem por previsão a coordenação da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo e com atuação de maneira transversal com outras políticas municipais (ESTEIO, 2020a). Também estipula objetivos concretos para promoção de igualdade de direitos, acesso universal aos serviços públicos, condições adequadas para acolhimento da população migrante e engajamento comunitário (ESTEIO, 2020a).

Somado a isso, foi constituído o Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de Esteio, com “finalidade de formular, monitorar e avaliar a política instituída” (ESTEIO, 2020a). Este Comitê tem a previsão legal de ser composto por agentes do Estado e representantes da sociedade civil, dentre os quais devem compor associações ou coletivos de migrantes do município (ESTEIO, 2020a).

Referente às despesas para execução da Política, serão observadas dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário (ESTEIO, 2020a). Nessa linha, ficou estabelecido o Fundo Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, com o objetivo de facilitar a captação de recursos para desenvolvimento de ações, programas e projetos (ESTEIO, 2020a). O dinheiro arrecadado por este meio deve ter finalidade exclusiva para execução da Política Municipal estipulada.

Segundo o entrevistado, a construção da política pública foi incentivada pelo prefeito à época, além de acompanhamento da secretária da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo, a qual estava inserida a pauta desde o momento da assinatura do acordo de cooperação entre Ministério do Desenvolvimento Social e a prefeitura para execução do programa de interiorização em 2018. A iniciativa não contou com participação da sociedade civil organizada, nem de migrantes e refugiados, conforme relato do entrevistado.

Em 23 de dezembro de 2020 o prefeito sancionou a Lei nº 7662/2020, extinguindo a Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo e instituindo a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (ESTEIO, 2020b). Esta Secretaria tem como objetivo gerenciar a pasta da Assistência Social e coordenar, em parceria com organizações não governamentais, os equipamentos vinculados ao Estado (ESTEIO, 2020b).

Segundo entrevista realizada com Gil, a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos possui divisão em três diretorias: Diretoria da Juventude e Idosos, Diretoria de Assistência Social e Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos, a qual é responsável pela governança migratória local, diversidade étnico-racial, cultural, religiosa e políticas voltadas para questões etárias. Desse modo, primeiramente foi formulada política pública municipal por meio da experiência da interiorização de 2018 como maneira de qualificar o trabalho que já estava sendo desenvolvido. Posteriormente, se observou a necessidade da implementação de um serviço especializado ao migrante em razão da dinâmica migratória na cidade.

Em 2020 a Diretoria recebeu outro compromisso: a gestão do Espaço Mundo, equipamento de atendimentos implementado no teor da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos. Com iniciativa do corpo técnico da Secretaria Municipal, o equipamento de atendimento vem para ampliar e qualificar a agenda, posteriormente à implementação da política pública. Pesquisado no banco de dados de Leis Municipais, não há norma municipal que implemente o Espaço Mundo no ordenamento jurídico de Esteio.

O Espaço Mundo foi implementado em 26 de novembro de 2020, local onde ocorrem atendimentos a migrantes e refugiados para regularização migratória, articulação das políticas municipais, reinserção no mercado de trabalho, cursos de português, amplo acesso a computadores para desenvolvimento de atividades on-line, entre outros (ESPAÇO MUNDO..., 2020). A estrutura fica localizada em uma

sala dentro da prefeitura, junto à Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, na Rua Eng. Hener de Souza Nunes, 150, na cidade de Esteio (ESPAÇO MUNDO..., 2020).

Referente às despesas do espaço, os recursos são destinados pela própria Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos. Conforme informado por Gil, embora haja a previsão do Fundo Municipal para governança migratória local, ainda não foi efetivamente implementado, pois “*ainda precisa fazer uns procedimentos para ativar esse fundo, né*”.

Os atendimentos são realizados de segunda a sexta-feira, das 12h30min às 18h. O corpo técnico atual é compreendido por uma técnica de cargo de prestação de serviços à prefeitura, a qual desenvolve trabalhos com migrantes e refugiados desde a experiência com o programa de interiorização de 2018, e uma pessoa vinculada ao Cargo em Comissão, com ingresso no ano de 2022. Em que pese o início de uma pessoa que não possui vínculo com a temática migratória, demonstra-se a continuidade do trabalho de um técnico(a) com experiência de quatro anos.

O perfil de pessoas em mobilidade humana internacional atendidas pelo Espaço Mundo é, também, em situação de vulnerabilidade. Nos registros encontram-se 13 nacionalidades já atendidas, dentre estas, Gil citou em entrevistas argentinos, uruguaios, chilenos, venezuelanos, haitianos, senegaleses, palestinos panamenhos, costa-riquenhos, cubanos, italianos. Embora a diversidade do público, o fluxo migratório mais intenso ao município é de venezuelanos.

O equipamento estatal de atendimento realiza assistência em diversas áreas do indivíduo. O entrevistado apontou que o Espaço Mundo é “*um grande orquestrador*” das políticas públicas municipais, de maneira a promover a transversalidade das pastas das Secretarias para melhor integração local do migrante no município. A maior busca por suporte do local é envolvendo a regularização migratória e reinserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, são elencados como duas dificuldades ao público migrante quando chegam ao município. Além disso, apontou que a barreira linguística também é um entrave que a população migrante enfrenta no município.

Nessa linha, Gil explicou que outro desafio enfrentado é o acolhimento integral da pessoa. Isto é, não tem como efetuar nenhum encaminhamento para espaços se não houver um acolhimento humano e sensível. Nesse sentido, o entrevistado apontou que dificuldades vão surgindo quando outras não são sanadas,

sendo uma cadeia reprodutiva de obstáculos à integração local de migrantes e refugiados. A exemplo, se não há sensibilização do setor empresarial na contratação de migrantes sem comprovação do diploma, gera a dificuldade de conseguir uma moradia digna, que pode reverberar em *“ter que deixar a criança sozinha para trabalhar”* ou *“trabalho infantil”* e *“de outros problemas piores que surjam”*.

Estas dificuldades na integração local do público migrante chegam ao Estado por meio do Espaço Mundo, em atendimentos técnicos efetuados. Algumas iniciativas foram tomadas para que estes obstáculos referenciados fossem sanados. A exemplo disso, cita-se parcerias institucionais com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos para possibilitar o acesso a cursos de gastronomia por migrantes e refugiados, como uma forma de possibilitar qualificação da mão de obra para reinserção no mercado de trabalho brasileiro; com o Centro Universitário La Salle para produção de livro com narrativa de migrantes; mutirão de regularização migratória com a Polícia Federal, entre outros (MIGRACIDADES, 2021b). As parcerias institucionais são buscadas como métodos para sanar a falta de recursos orçamentários para desenvolvimento de múltiplas políticas de integração local.

Dentro do Estado, Gil explicou que *“se nós precisamos de assistência social, trabalho direto da assistente social, nós vamos até aqui na Diretoria de Assistência Social e acessamos uma das nossas assistentes”*. Ou seja, existe uma mobilização da prefeitura de maneira transversal e interdisciplinar frente às migrações internacionais, em que a equipe da Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos articula o acesso de migrantes e refugiados a outras políticas por meio de “pessoas chaves” dentro das outras pastas, como explicou o entrevistado.

Ainda, houve a implementação de um Canal Virtual por meio do WhatsApp com lista de contato de migrantes e refugiados que foram atendidos tanto pela Secretaria, no programa de interiorização em 2018, como pelo Espaço Mundo, a partir de sua implementação (MIGRACIDADES, 2020a). Este Canal conta com mensagens sobre vagas de emprego, oportunidades de cursos, endereços de órgãos, feriados e suas explicações, entre outras informações pertinentes à integração local da população migrante (MIGRACIDADES, 2020a).

Desse modo, compreende-se que as respostas institucionais do município são avançadas, em que pese não há institucionalização (regimento legal) do Espaço Mundo no ordenamento jurídico municipal. Ademais, houve a implementação do Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes em abril de 2022,

com base em um acordo firmado com o Governo Federal, por meio do Ministério da Cidadania (CENTRO..., 2022).

As pessoas abrigadas são venezuelanas, transferidas de Boa Vista/RR para Esteio para melhores oportunidades, inclusão e integração local (CENTRO..., 2022). O investimento de R\$ 240.000,00 foi repassado pelo Governo Federal e a execução do trabalho no Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes é através da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos e a Associação Vivendo Atos 29, por seis meses, na modalidade de casa de passagem (CENTRO..., 2022).

Embora o programa tenha o financiamento do governo federal, com prazo estipulado, foi noticiado que o Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes terá caráter permanente no município, sendo que “esta casa de passagem faz parte da nossa Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, instituída por lei, e que, por isso, deverá ser mantida pelas próximas gestões”, segundo explicações do prefeito em entrevista (CENTRO..., 2022). Todavia, na Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes não há menção de casa de passagem (ESTEIO, 2020a), bem como não existe, nas leis municipais, ato do poder executivo municipal implementando o Centro Permanente de Acolhimento.

Referente a este ponto, menciona-se a Lei Municipal nº 8207, de 27 de julho de 2022, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do município (ESTEIO, 2022b). Segundo esta legislação, um dos objetivos da política de assistência social esteiense é a promoção do acolhimento e da inclusão social de migrantes (ESTEIO, 2022b). Assim, uma das maneiras de justificar a permanência da casa de passagem é por meio da estipulação legal do SUAS municipal.

Com estas informações expostas sobre o funcionamento das expressões institucionais de Esteio, nota-se um avanço na governança migratória local que merece destaque. Dessa maneira, passar-se-á a uma análise das capacidades estatais empíricas e da gênese das instituições junto ao referencial teórico proposto.

A capacidade técnico-administrativa pode se manifestar por meio de arcabouços jurídicos, organizacionais e amplos recursos que sustentam a instrumentalização do serviço público prestado localmente. Conforme visualizado anteriormente, o equipamento estatal denominado Espaço Mundo nunca esteve

implementado formalmente na Diretoria de Cidadania e de Direitos Humanos, nem na Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos. Não há registros de atos do poder executivo municipal que constem normas e/ou regulamentações específicas para garantir a existência deste arranjo institucional na Administração Pública Municipal.

Embora haja um corpo técnico específico para atuação no Espaço Mundo, nota-se que este não é robusto. Inicialmente, são apenas dois técnicos vinculados ao atendimento: uma pessoa prestadora de serviços à prefeitura e outra em cargo em comissão. Tais pessoas não possuem cargos de servidores públicos, o que pode ter, por consequência, maior rotatividade e menor responsabilidade do poder público em gerenciamento de pessoas para atendimento específico da população migrante.

Ainda, as condições que garantem o desempenho técnico não foram visualizadas no momento da implementação do programa de interiorização em 2018, tendo em vista que não houve treinamento a respeito do acolhimento de migrantes e refugiados no município. Nesse sentido, hoje tem uma pessoa em cargo em comissão vinculada ao atendimento do Espaço Mundo uma vez que *“tem experiência de ter morado três anos na Espanha e por causa das questões de trabalho dela, ela tem a facilidade não só linguística, mas também de cruzamentos culturais com outras pessoas”*, segundo o entrevistado. Isto é, não foi observada a ocupação profissional para o desempenho das atividades.

Por meio da experiência vivida pelos burocratas vinculados à Secretaria responsável à época, houve maior aprofundamento de conhecimentos e habilidades para gestão da pauta no poder público. Somado a isso, ocorreu continuidade de parte de equipe técnica com conhecimento específico para atuação nos novos espaços implementados após 2018. Isto é, existe uma trajetória contínua no desenvolvimento da pasta no município, com um corpo técnico se tornando mais experiente com o passar do tempo.

Ainda, recursos materiais e tecnológicos advêm da Diretoria de Cidadania e de Direitos Humanos e da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos. O Fundo Municipal para execução da política pública para migrantes e refugiados ainda não foi implementado, segundo o entrevistado, diante de entraves da burocracia da Administração Pública local.

Assim, percebe-se o desenvolvimento incipiente da capacidade técnico-administrativa do equipamento estatal, em que existem dimensões de recursos e de

desenvolvimento organizacional a serem aperfeiçoadas pela gestão local, conforme apontado acima.

Com relação à capacidade político-institucional, existe uma trajetória de desenvolvimento de parcerias interfederativas pelo município. Na retomada histórica, percebe-se que em 2018, para execução do programa de interiorização, houve a primeira experiência de parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e interlocução com sociedade civil para acolhimento de migrantes e refugiados. Atualmente, executa-se um novo projeto, similar ao de interiorização, com o acolhimento institucional na casa de passagem denominada Centro Permanente de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, financiado pelo Ministério da Cidadania.

A capacidade relacional da Administração Pública local se mostra eficiente, tendo em vista a trajetória de programas implementados no município voltados ao público migrante. Existem condições legítimas que promovem um espaço qualificado para manutenção de relacionamentos interfederativos, como, por exemplo, a busca pelo selo MigraCidades por dois anos consecutivos; aprimoramento da governança migratória através da implementação de equipamento estatal de atendimento; disposição de Fundo Municipal para recebimento de recursos financeiros para implementação de políticas públicas, entre outros.

Outro indicador de constante aprimoramento da capacidade político-institucional é referente à garantia de participação social no processo de formulação e implementação de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). O maior desafio apontado pelo entrevistado referente à gestão da política migratória no município é criar espaços de representação, de participação e de controle social, em que migrantes e refugiados possam ser protagonistas na formulação de políticas públicas específicas a este público.

A prefeitura de Esteio implementou, em 15 dezembro de 2021, o Conselho Municipal de Direitos Humanos, por intermédio da Lei nº 7992, o qual tem por composição representantes governamentais e organizações da sociedade civil e movimentos sociais, em paridade, sendo este último representantes vinculados à garantia de direitos para refugiados e imigrantes (ESTEIO, 2021). As eleições para representações foram divulgadas, dentre as quais no segmento de migrantes e refugiados, dois migrantes foram eleitos. Desse modo, verifica-se crescente aprimoramento desta capacidade político-institucional no município a partir das considerações descritas.

Com relação à gênese das instituições, a construção da Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, o Espaço Mundo e o Centro Permanente de Acolhimento têm origem na autonomia do Estado, tendo em vista que não possuem participação da sociedade civil no processo de formulação das capacidades estatais, nem de migrantes e refugiados. A iniciativa da construção destas capacidades estatais foi concentrada em um grupo de trabalho dos técnicos alocados na Secretaria responsável pela governança migratória local, com pouca dinâmica social interativa dentro do Estado. Segundo o entrevistado, "*não houve a participação direta de imigrantes, mas a experiência com os migrantes é que deu essa, esse arcabouço para poder construir essa política*".

Ademais, verifica-se que ter uma diretriz de ações e objetivos como a Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, bem como um espaço para atendimento específico à população migrante, permite que o Estado acesse às necessidades intersetoriais vinculadas a um público-alvo em específico com maior facilidade. Este fato implica em maior eficácia na coleta de dados para subsidiar decisões políticas frente à elaboração e à implementação de ações, projetos e programas, aumento no desempenho de outras capacidades e qualificação da governança migratória local.

Conforme entrevista fornecida por Gil e a coleta de dados das notícias do site da prefeitura de Esteio, depreende-se que existe uma transversalidade da política migratória nas outras pastas do município por meio das ações promovidas com articulação das outras Secretarias para responder, de maneira eficiente, ao fenômeno migratório. Nesse sentido, existe um movimento da Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos em institucionalizar o tema nos setores da prefeitura para que não haja desmonte futuro, como bem explicou o entrevistado: "*ampliar essa parceria para ser realmente uma rede, para que as secretarias abracem isso né, para que não seja assim no momento que o [inaudível] saiu dessa Secretaria e foi para outro lugar, "pum", morreu o trabalho [...]*".

A política pública transversal valida uma efetiva coordenação interna da gestão de políticas, com uma maior qualidade de poder decisório e eficaz frente às migrações internacionais. Tal fato é corroborado pela observação feita por Gil ao mencionar que, embora tenha ocorrido troca de secretários durante o desenvolvimento das respostas institucionais à migração, a secretária atual da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos também participou da equipe

de acolhimento do programa de interiorização em 2018, além da continuidade do mandato do prefeito. Assim, é possibilitada a continuação da governança migratória local.

Esteio é um município que demonstra uma horizontalidade e intersetorialidade na proposta de arranjo institucional. É notória a liderança da Administração municipal no desenvolvimento de políticas de integração local a migrantes e refugiados.

### 6.3.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Esteio

Com a ideia de estudar as origens e as trajetórias das instituições voltadas para migrantes e refugiados, a pesquisa da MUNIC de 2018 foi analisada no âmbito dos instrumentos de gestão migratória para entender as capacidades estatais e as políticas de integração local adotadas pelos governos subnacionais. Assim, apresentar-se-á o contexto de 2018 de Esteio a partir do relatório desenvolvido pelo IBGE, posteriormente a conjuntura de 2022 coletada por meio das entrevistas semiestruturadas e, por fim, as evoluções das capacidades estatais municipais.

O único instrumento de gestão migratória existente apontado pelo governo local na pesquisa da MUNIC de 2018 foi a presença de associação e/ou coletivo de migrantes ou refugiados que se relacionam com a prefeitura (IBGE, 2018). Todavia, no mapeamento proposto nesta dissertação, verifica-se a ausência de associações de migrantes no território de Esteio.

Ainda, o instrumento de gestão migratória referente aos mecanismos de cooperação do município com demais entes federados não foi percebido no estudo do IBGE (IBGE, 2018). Ressalta-se a existência de acordo de cooperação executado no ano de 2018 em concretização ao programa de interiorização de venezuelanos na cidade de Esteio.

Com relação às ferramentas de curso permanente de português para a população migrante; atendimento multilíngue nos serviços públicos; existência de abrigo municipal para população migrante; existência de Centro de Referência e Apoio e capacitação continuada de servidores públicos, foram apontadas como inexistentes pela gestão local em 2018 (IBGE, 2018).

Na pesquisa de campo realizada para esta dissertação, coletou-se dados para atualizar os instrumentos de gestão migratória de Esteio em 2022, tendo em

vista o lapso temporal de quatro anos sem aplicação dos questionários do IBGE referente às migrações internacionais.

Com relação aos mecanismos de cooperação entre o município e os demais entes da federação, ressalta-se a importância da manutenção das relações interfederativas, principalmente com a União, que culminou no repasse de recursos federais do Ministério da Cidadania para implementação de abrigo municipal em 2022. A existência desta ferramenta de gestão possibilitou a implementação de outro instrumento: o Centro de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, na modalidade de acolhimento institucional às pessoas em mobilidade humana internacional.

Ainda, em 2020 foi inaugurado o Espaço Mundo, sendo um equipamento estatal exclusivo de atendimento a migrantes e refugiados, onde há promoção de acesso a direitos e a serviços públicos em observância às necessidades específicas desta população. Neste espaço, os atendimentos são realizados em português e em espanhol, atingindo um número expressivo de nacionalidades de migrantes e refugiados hispano falantes. Em caso de obstáculos em outros idiomas, o quadro técnico do Espaço Mundo conta com auxílio de migrantes voluntários falantes de outros idiomas para intermediação. Desse modo, há a existência de dois mecanismos de gestão migratória: a presença de Centro de Apoio e o fornecimento de atendimento multilíngue.

Segundo o entrevistado, o município também fornece capacitações continuadas e interdisciplinares aos servidores públicos, além de disponibilização de formações do ACNUR e da OIM, em que pese a dificuldade dos dois últimos anos em criar tais espaços em razão da pandemia de COVID-19. Ainda, o corpo técnico do Espaço Mundo participa de formações para a atualização acerca da temática migratória.

Por fim, dois instrumentos de gestão migratória identificados como inexistentes pelo entrevistado. O primeiro é a presença de associação e/ou coletivo de migrantes e refugiados que se relacionam com a prefeitura, uma vez que não há formalização destes atores sociais nos municípios, havendo o trabalho direto com lideranças comunitárias. O segundo trata da ausência de curso permanente de português para migrantes e refugiados disponibilizado pelo município, que, em 2022, por enquanto, é desenvolvido por meio de parceria institucional com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Passar-se-á, portanto, à evolução das capacidades estatais municipais a partir do desenvolvimento dos instrumentos de gestão migratória no poder público de Esteio.

Nota-se grande evolução nas capacidades estatais municipais de Esteio. A manutenção das relações interfederativas teve como fruto a implementação de um espaço de acolhimento institucional a migrantes e refugiados, ferramenta de extrema importância para população migrante que se encontra em situação de vulnerabilidade e de risco. Ademais, também implementou equipamento estatal exclusivo para atendimento em 2020, denominado Espaço Mundo.

Além disso, a cidade implementou as ferramentas envolvendo atendimento multilíngue, a partir do fornecimento de atendimentos do Espaço Mundo em espanhol e disponibilização de formações continuadas para servidores públicos. Todavia, o entrevistado de Esteio informou que a cidade ainda não tinha relações com associações e/ou coletivos de migrantes pela ausência destas no território.

Por fim, informou que não possuíam curso de português permanente pela prefeitura, sendo o último dependente de parcerias institucionais com a sociedade civil. Esta ferramenta não foi avançada de 2018 para 2022, demonstrando, assim, uma lacuna de serviço prestado pelo Estado.

Quadro 22 – Síntese comparativa da MUNIC em Esteio

Instrumento de gestão migratória	2018	2022
Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?	Não	Sim, com União
Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?	Sim	Não
Existe no município curso	Não	Não

permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?		
O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?	Não	Sim
Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?	Não	Sim
Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?	Não	Sim
O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?	Não	Sim

Fonte: elaborado pela autora.

#### 6.4 Autonomia estatal dos municípios da região metropolitana gaúcha

Com a exposição dos dados e das reflexões acima dos municípios de Canoas, Cachoeirinha e Esteio, este estudo se propõe a realizar múltiplas observações acerca das trajetórias das expressões institucionais locais e suas implicações na governança migratória local.

A migração Sul-Sul foi identificada pelos três municípios como, inicialmente, fluxo migratório advindo do Haiti e do Senegal. Embora estas populações começaram a habitar as cidades meados de 2010, 2012 e 2015, as três Administrações locais não experimentaram grande acesso aos serviços públicos, nem grande alteração na demografia municipal nestes anos. Verifica-se, inclusive, ausência de respostas estatais às necessidades desta população no período acima indicado, somente ações pontuais das prefeituras no que se tratava de pastas como, por exemplo, assistência social (cadastramento de famílias na rede socioassistencial), saúde (acesso a postos de saúde pelos migrantes e refugiados) e comércio de rua.

A partir da mobilidade venezuelana e da participação das cidades no programa de interiorização em 2018 que a pasta da migração começou a surgir no aparelho estatal. O projeto de acolhimento institucional pelo programa de interiorização durou seis meses com cada prefeitura, iniciando meados de setembro e outubro de 2018 e finalizando em março de 2019. Cada município recebeu uma verba para execução conforme o número de migrantes e refugiados venezuelanos que iria acolher, além do apoio no pagamento do aluguel do espaço em que funcionaram os abrigos.

Findado o programa com as prefeituras, três expressões institucionais foram introduzidas no Estado como maneira de promover políticas de integração local da população migrante, a qual passaram a experienciar o acesso aos serviços públicos com maior frequência: Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes em Canoas; Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante em Cachoeirinha e Espaço Mundo em Esteio.

O processo de institucionalização da agenda migratória nos três municípios iniciou de forma semelhante, tendo em vista a necessidade de acompanhamento técnico da prefeitura às famílias interiorizadas. Todavia, em qual setor seria encaixado foi escolhido de maneira autônoma: Canoas continuou desenvolvendo as ações por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social até a implementação da Diretoria de Igualdade Racial e Imigrantes, posteriormente passada a pasta para a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Participação Social e, atualmente, inserida na Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia. Já Cachoeirinha manteve a articulação desde 2018 na Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Habitação e Esteio na Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo até reorganização municipal, onde atualmente a gestão migratória se encontra na Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos.

O contexto mais desenvolvido é de Canoas, tendo em vista que define a forma como será coordenada a gestão da pauta migratória no município por meio da implementação da Diretoria de Igualdade Racial e Imigrantes no Decreto 320, de 26 de outubro de 2018. Cachoeirinha, por sua vez, apresenta o cenário institucional mais fragilizado, pois não determina nenhum conjunto de regras que ordenará a gestão da pauta migratória no município. A vinculação do Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante à Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania

e Habitação se deu pela manutenção dos atendimentos em razão da sensibilidade dos burocratas que atuaram no programa de interiorização em 2018. Assim, a coordenação interna da política se concretiza de maneira informal na Administração local.

Já Esteio apresenta um grande avanço na gestão migratória local com a implementação do Espaço Mundo, do abrigo municipal em parceria com o Ministério da Cidadania e com a implementação da Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes, a qual define princípios, diretrizes, objetivos e ações prioritárias referente às migrações internacionais, além de instituir o Comitê Executivo da Política Municipal de Esteio e o Fundo Municipal destinado à política. Todavia, a Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo, designada como responsável pela gestão da política migratória municipal na Lei, não existe mais no contexto organizacional da prefeitura.

Adentrando na análise empírica dos subcapítulos anteriores, os três municípios pouco possuem encaixes institucionais arquitetados pela sociedade civil nas instituições. O processo de tomada de decisões políticas referente às migrações internacionais na Administração local é construído pelos técnicos vinculados à gestão da pasta, havendo poucas interações socio estatais no tocante ao debate na arena pública municipal. O ponto de partida da criação das instituições é o mesmo: a autonomia do Estado presente, por meio da atuação dos burocratas que executaram o programa de interiorização.

Nesse sentido, a manutenção das instituições na pasta migratória dependeu da vontade política do gestor maior, a qual influenciou no aperfeiçoamento das capacidades estatais. Denota-se, portanto, que as instituições apresentam um nível de interdependência com eleições e partidos políticos para seu funcionamento.

A exemplo disso, Esteio teve a continuidade da gestão da prefeitura por Leonardo Pascoal, prefeito que participou do programa de interiorização de 2018 e se reelegeu para o segundo mandato em 2020. Além da sensibilização prévia com relação às migrações internacionais, verifica-se que equipamentos voltados à população migrante foram implementados em seu segundo mandato. Em Canoas e Cachoeirinha verifica-se que o cenário político de cassação de mandatos instabilidade política, o que implicou, também, em desafios no acesso aos dirigentes e decisões das políticas.

Observa-se que nos três municípios existem mobilizações para além da arena estatal. Há a costura de uma rede informal de atores, uma das maneiras encontradas pelos atores públicos para sanar a falta de recursos e de pessoal da prefeitura dispostos a responder às necessidades advindas da população migrante. Otero e Lotta (2020) observaram em seu estudo que a baixa capacidade técnica, humana e financeira nas prefeituras desenvolve uma dependência à participação da sociedade civil no arranjo institucional, o que é possível verificar neste estudo: sem auxílio de voluntários(as) e de organizações da sociedade civil, ações como, por exemplo, cursos de português, doações de roupas, assistência técnica sobre políticas públicas para migrantes e refugiados não são vislumbrados no dia a dia dos técnicos.

A mobilização dos burocratas em achar mecanismos para responder aos fenômenos migratórios na rede informal de atores implica em produzir políticas subterrâneas, isto é, ações públicas pontuais em parceria informal com organizações da sociedade civil para respostas humanitárias. A existência de políticas subterrâneas demonstra as limitações que equipamentos do Estado para atender as demandas de migrantes e refugiados que chegam às instituições.

Diante deste resgate a respeito da gênese das instituições, serão analisadas as capacidades estatais municipais instaladas nas três cidades.

Canoas é um município que desenvolveu equipamento de atendimento estatal exclusivo para a população migrante, o que já demonstra um aprimoramento na governança migratória local, sobretudo no desenvolvimento organizacional com nova criação de estruturas administrativas. Além disso, o fato de estar prevista sua existência e funcionamento no ordenamento jurídico de Canoas já promove maior segurança jurídica no funcionamento do equipamento.

Porém, existem fragilidades referente às capacidades técnico-administrativas presentes: a disponibilidade do quadro de pessoas é baixa e sua capacitação para atuação com relação à temática se deu no curso dos serviços públicos prestados pela instituição. Além disso, o espaço físico de atendimento é distribuído em um prédio da prefeitura, o que dificulta amplo acesso de migrantes e refugiados. Ademais, o sistema orçamentário depende do repasse da Secretaria Municipal que está vinculado.

Somado a isso, não houve fortalecimento do sistema administrativo local, tendo em vista que existem dificuldades na elaboração de ações e projetos

intersetoriais, com desconhecimento da própria prefeitura sobre a existência do espaço. Também, há uma lacuna na promoção de espaços institucionalizados de participação dos atores sociais e da população migrante para discussão e aperfeiçoamento das ações voltadas para migrantes e refugiados, o que impacta diretamente na capacidade político-relacional da instituição.

Com relação à Cachoeirinha, as capacidades estatais da gestão local giram em torno do Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante. Com relação à capacidade técnico-administrativa, verifica-se baixa disponibilização de quadro de pessoas, que atua tanto na gestão da migração, como na implementação de outros programas sociais, além da ausência de capacitação destes para atuação na pauta migratória. Além disso, a disponibilização de recursos materiais e tecnológicos dependem da distribuição da política de assistência social ou da rede informal de atores, quando há destinação específica para o público migrante, o que obstaculiza ações mais qualificadas do Serviço.

Com relação à capacidade político-institucional, denota-se participação da sociedade civil como ator importante para desenvolvimento da rede informal de atores e das políticas subterrâneas. Também, o município não conta com espaços de controle e de participação social garantidos para a pasta, o que implica em desafios à análise da capacidade.

Por fim, Esteio é o município de maior robustez de capacidades estatais. A cidade desenvolveu um equipamento denominado Espaço Mundo e uma política municipal voltada para migrantes e refugiados, o que já demonstra grandes avanços na gestão migratória local. Chama atenção para o desenvolvimento organizacional com criação de estruturas administrativas, como, por exemplo, o Fundo Municipal para execução da política pública para migrantes, além da disponibilização de um Comitê Executivo para monitorar esta política. Ainda, é um município que manteve relações interfederativas estreitas, o que possibilitou mais recursos para implementação de programas na cidade.

Porém, existem fragilidades referente às capacidades técnico-administrativas presentes. A disponibilização de recursos humanos é baixa, sendo limitada a duas pessoas no Espaço Mundo, além de parcerização com a sociedade civil para execução do projeto do abrigo municipal do Ministério da Cidadania. Além disso, o espaço físico para atendimento é limitado a uma sala da prefeitura que, embora

facilite o acesso a outras políticas pela proximidade geográfica, impede o conhecimento do serviço pela população migrante.

Com relação à capacidade político-institucional, denota-se que existe preocupação da gestão migratória com relação à participação social de migrantes e refugiados na agenda. Assim, a disponibilização de duas cadeiras para população migrante no Conselho Municipal de Direitos Humanos demonstra avanço na governança migratória local, além de progressos quanto ao controle social exercido na temática da pasta.

Como foi possível observar, existem algumas dificuldades em comum na instalação das capacidades estatais municipais: baixos recursos orçamentários e humanos; disponibilização de espaço físico para atendimentos e dependência da sociedade civil para desenvolvimento de ações. As observações sobre Canoas, Cachoeirinha e Esteio demonstra que existe similitude na constituição das instituições: a autonomia do Estado; ao mesmo tempo que, esta foi responsável pelas variações das implementações e dos aprimoramentos dos equipamentos voltados para população migrante.

Embora tais lacunas apresentadas na análise das capacidades estatais e no desenvolvimento institucional dos municípios referente à gestão migratória, a análise comparativa da MUNIC de 2018 com a pesquisa de campo de 2022 trouxe à tona que existem evoluções na gestão migratória nas três cidades. Por exemplo, Esteio é o município que mais possui ferramentas de gestão migratória existentes na trajetória de 2018 a 2022, com manutenção de relações interfederativas e implementação de dois equipamentos estatais. Já Canoas e Cachoeirinha possuem menos mecanismos, tendo, em comum, a implementação de um equipamento de atendimento estatal exclusivo. Denota-se, ainda, similitude no mesmo obstáculo: ausência de implementação de cursos de português pelas prefeituras.

Estas ferramentas de gestão da agenda migratória diferem de município para município, tendo em vista a ausência de uma política migratória verticalizada, onde a autonomia da esfera municipal determina, a partir da sua conjuntura e realidade, a possibilidade de aprimoramento da governança migratória local.

## 7 ATORES SOCIAIS E SUAS INFLUÊNCIAS NA ARENA PÚBLICA DE PORTO CAXIAS DO SUL, PORTO ALEGRE E PASSO FUNDO

As dinâmicas relacionais importam para análise das origens e das trajetórias das instituições. Quando observado o fenômeno da mobilidade humana internacional, verifica-se que existem organizações da sociedade civil que desempenham papel fundamental de acolhimento, atendimento, incidência política e implementação de políticas de integração local.

Historicamente, no Brasil, atores sociais ocupam espaços imprescindíveis para que a população migrante acesse seus direitos garantidos por lei, como, por exemplo, a mobilização realizada para revogação do Estatuto do Estrangeiro e formulação e implementação da atual Lei de Migração. Como catalisadores, suas ações têm grande relevância em âmbito nacional, estadual e, principalmente, local, uma vez que esta última esfera é o território que recebe o fluxo migratório e desenvolvem respostas aos desafios apresentados diariamente.

Visualizando a realidade local, Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo são três municípios que possuem presença em maior número de atores sociais que exercem apoio, assistência ou prestação de serviço à população migrante. Portanto, torna-se interessante investigar como ocorrem as dinâmicas de interação destas instituições frente ao aparelho público estatal e o que se colhe de frutos a partir destas relações.

Assim, as entrevistas fornecidas pelos atores envolvidos e engajados nos municípios ficaram resguardados sob sigilo, conforme tabela abaixo.

Quadro 23 – Correspondência de entrevistas em Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo

Nome Fictício	Vínculo	Município
Nara	Estado	Caxias do Sul
Moraes	Sociedade Civil	Caxias do Sul
Pessoa	Sociedade Civil	Porto Alegre
Jobim	Sociedade Civil	Porto Alegre
Maria	Sociedade Civil	Porto Alegre
Elza	Sociedade Civil	Porto Alegre
Clara	Sociedade Civil	Passo Fundo

Fonte: elaborado pela autora.

Desse modo, o capítulo será dividido em quatro partes. As três primeiras terão a pormenorização dos dados referente aos municípios de Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo, com breve descrição da estrutura sociodemográfica, a presença de instituições no município, as expressões instituições existentes para migrantes, os atores sociais e as interações, com investigação dos efeitos diferentes das dinâmicas relacionais de cada município. Em cada seção municipal haverá a apresentação dos dados da MUNIC de 2018 e a sua atualização ao ano de 2022.

Por fim, a última seção do capítulo tratará do aprofundamento das interações socio estatais, as gêneses das instituições e os múltiplos efeitos da presença das organizações da sociedade civil nos territórios.

Assim, passar-se-á para exploração das origens e dos percursos das interações e das instituições desenvolvidas nas cidades elencadas.

## **7.1 Caxias do Sul**

Caxias do Sul é um município que se localiza na região da serra do estado do Rio Grande do Sul. O território começou a ser ocupado no século XIX, quando italianos imigraram ao Brasil para povoamento de terras inóspitas (CAXIAS DO SUL, [s.d.]). O distrito de Caxias do Sul foi emancipado da cidade de São Sebastião do Caí em 1890, por ato do governo estadual, momento em que a cidade começou a crescer industrialmente (CAXIAS DO SUL, [s.d.]).

Atualmente o município é o primeiro mais populoso da serra gaúcha, a segunda cidade gaúcha mais populosa comparada ao restante do estado do Rio Grande do Sul e a 45ª no país, sendo estimados 523.716 mil habitantes em 2021 pelo IBGE (IBGE, 2022b). A região da serra gaúcha possui muitos frigoríficos, sendo um dos principais ramos econômicos estabelecido, com alto índice de rotatividade da mão-de-obra.

Com relação ao perfil econômico, Caxias do Sul está dividida nos seguintes setores: 55% por serviços; 31,5% por participação de indústrias; 12,2% da administração pública e 1,3% da agropecuária (IBGE, 2022b). O salário médio mensal dos trabalhadores é de 2,7 salários-mínimos, ocupando 56º lugar de salário

mais alto quando comparado a outros municípios do Rio Grande do Sul (IBGE, 2022b).

A Administração Pública municipal é gerida pelo prefeito Adiló Didomênico, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), o qual foi eleito em 2020 com 59,57% dos votos válidos, contra Pepe Vargas, do Partido dos Trabalhadores (PT), que contabilizou 40,43% dos votos válidos (ADILÓ..., 2020). Adiló já possui experiência no poder executivo municipal, passando por mandatos de vereador, Secretário de Obras e Serviços, entre outros cargos (CAXIAS DO SUL, [s.d.]).

As estruturas da prefeitura de Caxias do Sul são divididas entre secretarias, diretorias e departamentos da seguinte forma: Secretaria da Agricultura; Secretaria da Cultura; Secretaria da Educação; Secretaria da Habitação; Receita Municipal; Secretaria da Saúde; Secretaria de Gestão e Finanças; Secretaria de Governo; Secretaria de Obras e Serviços Públicos; Secretaria de Recursos Humanos e Logística; Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social; Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade; Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego; Secretaria de Esporte e Lazer; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria de Parcerias Estratégicas; Secretaria do Planejamento; Secretaria do Turismo; Secretaria do Urbanismo (CAXIAS DO SUL, [s.d.]).

Aprofundando a pesquisa sobre migrações internacionais na cidade, Caxias do Sul demonstra um cenário de migrantes Sul-Sul com a chegada de haitianos e senegaleses com vagas sinalizadas de emprego nos frigoríficos da região da serra gaúcha, bem como o fluxo migratório de ganeses, que vieram ao Brasil para trabalhar na Copa do Mundo em ocorrida em 2014, e começaram a se estabelecer no estado (UEBEL, 2015).

Com a fixação desta população no território, mudanças demográficas e demandas ao poder público surgiram. Com a pesquisa do DEE/SPGG/RS, Caxias do Sul é o terceiro município que mais contém migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único, contabilizando um total de 1236 pessoas. Importante ressaltar que este número não condiz, necessariamente, com a quantidade de população residente no território, pois em 2021 a prefeitura estimou o contingente de cinco mil migrantes e refugiados habitantes da cidade (ANTONELLO, 2021).

Diante do grande fluxo migratório constatado na cidade, expressões institucionais foram construídas e implementadas ao longo do tempo, as quais serão exploradas abaixo.

Em 2020 foi implementado o Centro de Informações ao Imigrante (CIAI), por meio do Decreto nº 21.286, de 30 de novembro de 2020 (CAXIAS DO SUL, 2020a). O prefeito à época de sua implementação era Flávio Guido Cassina do PTB, o qual foi eleito indiretamente em 2020 após a cassação do mandato do prefeito Daniel Guerra, dos Republicanos (ECKER, 2020), e da renúncia ao cargo de vice-prefeito, Ricardo Fabris de Abreu, sem partido político (ALESSI, 2019).

O CIAI atua como um centro de atendimento direto ao migrante no município de Caxias do Sul, além de realizar a operacionalização da Política Municipal para a População Imigrante (CAXIAS DO SUL, 2020a). Seu quadro técnico é composto por duas pessoas servidoras públicas vinculadas à Coordenadoria de Igualdade Étnico-Racial, a qual foi implementada dentro da Diretoria de Proteção Social, na Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social, além de estagiário e voluntários. O vínculo formal, portanto, é com a Coordenadoria de Promoção da Igualdade Étnica e Racial do município, instituído pelo Decreto nº 21.119, de 11 de agosto de 2020 (CAXIAS DO SUL, 2020b).

Art. 37. A Diretoria Executiva de Proteção Social compreende:  
III - Coordenadoria de Promoção da Igualdade Étnica e Racial  
a) Gerência de Promoção da Igualdade Étnica e Racial;  
b) Centro de Informação ao Imigrante (CII)  
[...]  
Art. 49. À Coordenadoria de Promoção da Igualdade Étnica e Racial compete:  
XII - coordenar o Centro de Informação ao Imigrante (CAXIAS DO SUL, 2020b)

Os atendimentos realizados pelo CIAI envolvem regularização migratória, elaboração de currículos de migrantes e refugiados e acesso à informação referente à assistência social, educação e saúde. O espaço de atendimento se desdobra em duas mesas em andares diferentes: em alguns dias da semana, efetuam os serviços na sala da Diretoria de Proteção Social, outros dias, na sala da Coordenadoria de Igualdade Étnico-Racial. São disponibilizadas de 90 a 120 vagas por mês para atendimento da população migrante no município, mediante agendamento prévio junto a um canal de comunicação destinado especificamente ao CIAI. Em caso de superlotação da agenda, o que ocorre muito, Nara, entrevistada, informou que “*atende muito também pelo WhatsApp*” para dar conta de todas as demandas que chegam ao Centro.

O perfil de migrantes atendidos é em uma situação de vulnerabilidade e risco social, sendo venezuelanos, haitianos e senegaleses os principais públicos que acessam os serviços, embora o CIAI já tenha prestado assistência técnica direta a 28 nacionalidades desde a sua existência. Nara observou que existe um público senegalês grande em Caxias do Sul, mas por já estarem há mais tempo no território, já conseguiram passar por maior integração local e, conseqüentemente “*acaba que não chegam para nós [as demandas]. Muitos são naturalizados também*”. Assim, a entrevistada concluiu que o maior fluxo migratório recebido, atualmente, é venezuelano.

Uma das dificuldades principais enfrentadas por tais nacionalidades é referente ao preconceito e a xenofobia presente na sociedade local. Em 2014, houve manifestação pública xenófoba e racista de vereador da cidade, que foi alvo de denúncia na mídia em 2014 com relação à chegada de haitianos e senegaleses em Caxias do Sul, informando que “não traziam benefícios” ao território, somente “mais pobreza” (IHU UNISINOS, 2014).

A grande procura para receber assistência é em relação à regularização migratória e à documentação no Brasil. Nara contou que, por conta da pandemia tiveram um “*represamento muito grande nessa, nessa coisa dos documentos*”, atrasando processos e aumentando o número de pessoas com seu processo de regularização migratória vencido. Outra demanda latente é a busca por vagas de emprego, sendo produzidos currículos pelo CIAI como forma de apoio a migrantes e refugiados.

Os obstáculos apresentados chegam ao Estado por meio do atendimento direto ao público migrante. Assim, como forma de enfrentar os desafios, o CIAI desenvolveu parceria com a Polícia Federal, tendo 04 horários exclusivos na agenda do órgão para encaminhamento pela instituição, sendo “*03 horários seria para CRNM e 01 horário seria para refúgio*”, no turno de manhã. Nara avaliou que “ficou mais acessível agora” para acesso de migrantes e refugiados à documentação legal no país.

Para iniciar a assistência direta à população migrante no município, Nara, entrevistada, relatou que fizeram formações e capacitações sobre a temática com o Centro de Atendimento ao Migrante (CAM), entidade religiosa: “*nos auxiliaram muito, muito, muito mesmo, pra gente saber o que fazer e como fazer e para quem que a*

*gente poderia também ter como parceiros”, tendo em vista que não possuíam experiência na área de atuação.*

Nesses moldes, o serviço funciona como uma maneira de informar migrantes e refugiados a respeito do funcionamento do serviço público municipal, contudo não é feita gestão de casos. Nara explicou que

*“a gente dá informações de tudo o que é necessário no caso, se é para assistência social, a gente vai dar o telefone, a gente vai dar para a pessoa ir até lá [...] se é demanda pra saúde que ela está pedindo para fazer o cartão SUS, a gente vai dar o endereço, vai dar o que ela precisa”.*

Isto é, não são efetuados encaminhamentos específicos, somente o direcionamento de onde o migrante deve ir para receber o serviço público informado.

Mostra-se, assim, importante o trabalho desenvolvido pelo CIAI para a população migrante presente no município. Portanto, a reconstrução do contexto de sua implementação interessa para o presente trabalho para entender as dinâmicas relacionais e os atores envolvidos em sua formulação.

Em entrevista, Nara apontou que a principal movimentação iniciou com a insatisfação da Câmara de Dirigentes dos Lojistas (CDL) de Caxias do Sul em razão do comércio ambulante de senegaleses. Houve diversas reuniões com empresários, lojistas, CDL e secretários da prefeitura para debater soluções frente à demanda apresentada. Desse modo, ocorreu proposta do Secretário de Segurança Pública à época, Herest Larrat dos Santos Júnior, para não acontecer a retirada abrupta de todos os migrantes que estavam com a venda ambulante irregular.

Nesse contexto, a formulação de uma resposta institucional foi pensada pela equipe da Coordenadoria de Igualdade Étnico-Racial da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social. Assim, sugeriu-se como primeira iniciativa: busca de parceiros para oferecer vagas de emprego, espaços físicos para o comércio ambulante, cursos de português. Contudo, com pesquisas feitas sobre a migração senegalesa, descobriu-se que culturalmente é um público que *“não trabalha em empresas fechadas, eles eram do comércio, né [...] então muitos começavam a trabalhar em empresas, mas chegavam 2, 3 meses e saíam”,* conforme a entrevistada.

Neste cenário, a equipe da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social e da Coordenadoria de Igualdade Étnico-Racial, após diversas

reuniões, pensou em outra expressão institucional: um centro de informações ao migrante. A ideia deste modelo de instituição seria em virtude da falta de conhecimento técnico para realização dos procedimentos de regularização migratória e pela falta de acesso à Polícia Federal, segundo Nara.

Em 2020, portanto, foi implementado o Centro, todavia em 15 dias da inauguração houve o decreto da pandemia de COVID-19, suspendendo todos os atendimentos e aulas de português realizadas por voluntário. A entrevistada informou que o serviço foi se restabelecer por “*setembro, outubro, então ficou um lapso de muito tempo, né, sem ter atendimento*”.

Além do equipamento estatal exclusivo de atendimento da população migrante, o município conta com a Política Municipal Para a População Imigrante, implementada por meio da Lei nº 8748, de 16 de dezembro de 2021 (CAXIAS DO SUL, 2021). A autoria do Projeto de Lei originário foi da vereadora Denise Pessôa, do PT, protocolado em 11 de março de 2021, durando 09 meses de tramitação, até sua aprovação por unanimidade em 02 de dezembro de 2021 e implementação em 16 de dezembro do mesmo ano (CAXIAS DO SUL, 2021).

A proposta de uma política municipal para a população migrante em Caxias do Sul já havia sido construída pelo ex-vereador Edson da Rosa, do PP, em 2016 (RECH, 2021). Em 2021, Denise, vereadora, retomou a Política por meio de um substitutivo projeto de lei com emenda supressiva, cuja qual revogou artigo de lei que responsabilizava o poder público ao atendimento de migrantes por intermédio do Centro de Informação ao Imigrante (RECH, 2021).

A Política define princípios, objetivos e diretrizes a serem observadas na pasta da migração e do refúgio em âmbito municipal, além de garantir acesso a serviços públicos de forma ampla e universal (CAXIAS DO SUL, 2021). Ademais, não foi determinada qual pasta do município será responsável pela coordenação intersetorial da Política (CAXIAS DO SUL, 2021).

Analisando a coleta de dados referente ao cenário de instituições caxienses do capítulo 02 desta dissertação, nota-se a presença de 05 organizações da sociedade civil no território, sendo estas o Centro de Atendimento ao Migrante, vinculado à categoria “entidade religiosa” deste estudo; duas associações de migrantes (haitianos e senegaleses); a Cruz Vermelha Brasileira, com setor específico para projetos com a população migrante e a Associação de Voluntários

para o Serviço Internacional (AVSI), com atuação na área de apoio à interiorização de famílias venezuelanas (GRUPO DE..., 2021).

Anteriormente à implementação do CIAI, o município contava com a atuação destas organizações da sociedade civil para atendimento e acolhimento da população migrante, especialmente do CAM. Zelaya (2018) explica que a Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos de Borromeo (Irmãs Scalabrinianas) consolidou-se como uma instituição de referência no atendimento de migrantes e refugiados no Sul do Brasil, o que corrobora com a importância que o CAM desempenha em Caxias do Sul.

O Centro de Atendimento ao Migrante é vinculado à responsabilidade da Associação Educadora São Carlos, da Congregação das Irmãs Scalabrinianas, e foi fundado em 1984 para inclusão social de migrantes e refugiados (AESC, [s.d]). Atualmente é referência nacional em programas de qualificação profissional referente à temática da migração e do refúgio, além de atividades de advocacy, empregabilidade, elaboração de parcerias institucionais e atendimento das necessidades de migrantes e refugiados de 57 municípios da circunscrição da Polícia Federal da região da serra gaúcha (AESC, [s.d]). As principais ações desenvolvidas pelo CAM em 2021 contam com acolhida diária no Centro de Atendimento, no total de 3421 atendimentos; defesa e garantia de direitos com 1583 atendimentos; empregabilidade com 1455 atendimentos e outros serviços, como, por exemplo, *advocacy*, atendimento social, saúde mental, fechando em 191 atendimentos (DESTAQUES..., 2022).

Como foi possível notar em outras entrevistas já mencionadas neste trabalho, muitos atores estatais e sociais se relacionam com o CAM para aprofundar conhecimentos e técnicas a respeito da temática migratória para aprimorar sua atuação a nível local, como é o caso do CIAI de Caxias do Sul e o Serviço Especializado de Atendimento ao Imigrante de Cachoeirinha. Consolidou-se, inclusive, em 2022, o lançamento do programa “ForMigra” – Programa de Formação e Capacitação em Mobilidade Humana e Deslocamentos Forçados, com apoio de cinco universidades federais, com alcance nacional, para discussão de temas latentes nas migrações internacionais (AESC, [s.d.]).

Além da prestação de serviços diretamente à população migrante habitante da serra gaúcha, o CAM promove incidências a partir das necessidades que migrantes e refugiados relatam em seus atendimentos. A exemplo, identificada

barreira com relação à regularização migratória, o CAM iniciou processo de incidência frente à Polícia Federal, culminando em assinatura de acordo de cooperação para novas dinâmicas de agendamento de horários para procedimentos de regularização migratória (DESTAQUES..., 2022). Somado a isso, cartilhas para população migrante referente ao acesso à saúde, workshops de empregabilidade, capacitações a outros atores da rede de trabalho humanitário brasileira por meio do ForMigra, foram trabalhos estabelecidos ao longo do ano de 2021 (DESTAQUES..., 2022). Em exemplo, Moraes, entrevistado do CAM, informou que *“no dia a dia verifico essas demandas e, a partir dessas demandas, surge uma série de necessidades que precisa levar e aí também isso baliza as ações de advocacia política”*.

Nesse sentido, nota-se que a organização presente no território é atuante e se relaciona diretamente com o Estado para promoção de políticas de integração local para a população migrante. Com a necessidade de responsabilização do poder público municipal em atender migrantes e refugiados, iniciou-se uma mobilização por meio do CAM para discutir na arena pública expressões institucionais que observassem as necessidades específicas desta população.

Moraes relatou que em meados de 2016 o CAM iniciou um processo de incidência com a prefeitura para viabilizar o acesso a direitos e a serviços por migrantes e refugiados no município. Nas discussões somaram-se professores da Universidade de Caxias do Sul e atores estatais no gabinete do vereador, à época, Edson da Rosa. Como arcabouço normativo de base utilizaram da Política Municipal para Migrantes do município de São Paulo como forma de introduzir e fomentar a discussão da temática e a importância de implementação similar. O entrevistado informou *“foi o próprio vereador que elaborou, a gente deu subsídios para ele: “olha de modelo, então já existe essa política”. Aí ele redigiu mesmo”*.

Todavia, algumas barreiras surgiram no caminho do *advocacy*. O entrevistado contou que *“2, 3 prefeitos não tinham muito apreço por essa pauta. Inclusive me recordo que teve um prefeito que fazia comentários discriminatórios, xenofóbicos, no sentido de dizer “que que essas pessoas vieram fazer na cidade?”*. Somado a isso, também entrave quanto ao vício de iniciativa, tendo em vista que o gabinete do vereador apresentou um projeto de lei para criação de centro público para regularização migratória, o que *“arguiram como vício de iniciativa, porque tu pode onerar o poder público”*.

Assim, a falta de abertura política, além dos entraves jurídicos que ocorreram durante o percurso da tentativa de implementação de um centro ou de uma política, impediram maiores avanços conquistados pela organização social na arena pública. Moraes lembrou que *“não tinha aquele interesse, tinha um outro quadro político”* que também inviabilizou o seguimento da pauta na prefeitura, sendo necessário esperar por *“um momento político favorável”* para retomada das proposições. Esta ação demonstra um cuidado do ator social frente aos encaixes institucionais arquitetados e conquistados, sabendo da importância do jogo eleitoral na aprovação de uma política pública.

Com as eleições de 2020, o projeto proposto foi arquivado, uma vez que o mandato do vereador encerrou no ano. Moraes contou que *“nesse momento a gente consultou várias questões. Eu me lembro que daí na época, nós fomos no gabinete de vários vereadores. A gente via que uns tinham um pouco de simpatia pela pauta, outros entendiam que não, outros não tinham nada, né?”*.

Utilizando da estratégia do início do mandato dos vereadores para se vincularem à pauta migratória, em meados dos meses de junho e julho de 2021, a organização voltou a incidir politicamente para promulgar a política municipal. Nesse contexto, em conversas com a vereadora Denise Pêsoa, do PT, houve sensibilização da política referente à retomada do projeto de lei para implementação da Política Municipal, a qual já possuía apreço anterior demonstrado com relação à agenda, segundo Moraes. O entrevistado descreveu que *“a gente retomou, aí em menos de 06, 07 meses, o processo foi encaminhado, passou pelas comissões, e hoje nós temos em Caxias uma política pública para a população migrante”*.

Desse modo, percebe-se protagonismo de uma organização da sociedade civil que se engajou em interações com o poder municipal para que as instituições referentes à migração ingressem na agenda pública, fossem formuladas e implementadas como políticas públicas. É imprescindível pontuar que *“o gestor municipal”*, anteriormente, tinha uma percepção de que as políticas públicas existentes, ainda que a lei ela não restrinja o acesso às nacionalidades, garantiam direitos de migrantes e refugiados no município, segundo o entrevistado. Nesse sentido, Moraes relatou que as políticas públicas existentes *“não atingem, não alcançam a população migrante”*. Com a implementação da política municipal para migrantes, houve, também mudança no viés da gestão municipal: *“então, a política*

*pública, ela surgiu então dessa necessidade real de acesso a direitos, enfim, toda essa dificuldade”.*

Portanto, destaca-se que existia uma dificuldade para a construção da política pública pela falta de interesse da gestão política em relação à pasta da migração no município. O entrevistado explicou que

*É a primeira barreira, a do interesse, não é? Primeiramente, arte da questão de tu achar localizar atores. É porque aqui tem que ser estratégico também, né? Tem que ser aqueles atores. Não adianta ser qualquer um, senão a pessoa não consegue. Por exemplo, não tem esse poder para propor um projeto de lei. Tom, primeiramente, tem que achar essa pessoa, esse vereador, que tem interesse em propor essa política pública. Então, proponente, alguém que, que avança daqui a pouco essa questão de construção, demonstrar esses pormenores do que eu falei.*

Com isso, o próprio estabelecimento do CIAI no município foi fruto de incidências de Moraes junto à prefeitura, o que foge da percepção de Nara referente à autonomia do Estado, por intermédio do Secretário Municipal, na constituição da expressão institucional. O entrevistado explicou que o diálogo com a prefeitura, para além das discussões da política municipal, também foi em relação à escassez de atores que promovessem atendimento e políticas de integração local. Nesse sentido, Moraes relatou que o motivo de incidir para implementação do CIAI era porque “se a gente não tiver recurso, não tiver financiamento, o poder público toca”, isto é, quando a sociedade civil deixa de existir no território, haverá, ainda, a responsabilidade do poder público municipal em prestar os serviços à população migrante.

Nesse contexto, as informações coletadas demonstram que existem expressões institucionais implementadas em Caxias do Sul e a arena estatal é permeável por organizações da sociedade civil quando se trata dos fenômenos migratórios na localidade. Dessa maneira, passar-se-á à análise da gênese e da história das instituições e suas interações, a somar empiria ao referencial teórico proposto.

O equipamento estatal denominado Centro de Informação ao Imigrante foi implementado no município por meio do Decreto nº 21.286, de 30 de novembro de 2020 (CAXIAS DO SUL, 2020a), sob gerenciamento da Coordenadoria de Igualdade Étnica-Racial, na Diretoria de Proteção Social, na Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social. O arranjo institucional elaborado cita explicitamente os três níveis

de órgãos da prefeitura como responsáveis pela gestão da pasta migratória. Já em relação à Política Municipal para População Imigrante, não consta no ordenamento jurídico municipal uma destinação de qual órgão da prefeitura é responsável pela implementação e pelo monitoramento dela. Subentende-se que, pelo fato do CIAI já estar alocado na Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social, a Política Municipal também seria gerenciada pelo mesmo corpo técnico.

Nesse sentido, a relação com o poder público “*é um tema de grande construção*”, segundo Moraes. Embora atualmente haja o estabelecimento de expressões institucionais no governo local, percebe-se que não são todos os setores sensibilizados e responsabilizados de maneira transversal com relação à pasta migratória. Moraes explicou que “*então aí entra um trabalho de advocacy de corpo a corpo, né, no sentido de ver alguém que seja sensível*”. Dessa maneira, a política pública municipal é a concretização de direitos federais da população migrante, assim esclareceu Moraes

*É assim, por exemplo, dizer “mas o que que a política pública de fato assegura?”. [...] Demonstra para o servidor, por exemplo, que o servidor muitas vezes ele não vai para a lei, não, ele não vai pela lei federal, ele não vai para Constituição e vai dizer que no município tem sim uma política pública, que é, assegura dentro da municipalidade. Ela pode ser arguida, de forma indireta, claro, ela é uma diretriz. Nela, a política pública é uma diretriz de uma diretriz maior.*

Referente às capacidades estatais envolvidas, a capacidade técnica dos burocratas não foi visualizada com a implementação do CIAI, tendo em vista que não possuíam conhecimento específico sobre normas, regulamentações e particularidades da temática. Foi necessário estabelecer parceria com o CAM para que pudessem receber capacitações referente aos processos de regularização migratória para atuarem nos procedimentos. Nara esclareceu que “*quando foi lançado o Centro de Informações ao Imigrante, nós fomos até o CAM para pedir auxílio de cursos para a gente, foi até lá ver como é que era o trabalho*”.

Desde o início, portanto, mostra-se uma dependência da sociedade civil para atuação do serviço da prefeitura. Além das capacitações sobre conhecimentos técnicos na área migratória, também encaminham casos para que o ator social efetue o atendimento. Nara explicou que “*atualmente muitos que vêm aqui, ou ligam,*

*a gente diz, olha, se não consegue aqui, tem o CAM também que pode, né, de repente, conseguir [...]”.*

Dessa maneira, a falta de conhecimento técnico específico sobre migrações internacionais e suas particularidades afeta a capacidade técnica da expressão institucional. Consequentemente, há ausência de coesão e coerência do Estado na governança migratória local, tendo em vista a falta de contratação ou de seleção de recursos humanos para prestação de serviços eficazes em âmbito público.

Nesse contexto de condições que garantem a prestação de serviços pela Administração Pública local, o espaço onde se realizam os atendimentos ao público migrante é no prédio da prefeitura, contudo, não está destinada uma estrutura específica de atendimentos. Conforme entrevista de Nara, alguns dias efetuam atendimentos em uma mesa disponibilizada na Coordenadoria de Igualdade Étnico-Racial, em outros dias, utilizam do espaço da Diretoria de Proteção Social; ambas estão localizadas em andares diferentes da prefeitura.

Assim, usando do referencial teórico da geografia da política pública, percebe-se que a falta de destinação territorial específica para atuação dos burocratas implica em falta de conhecimento a respeito do funcionamento do serviço, tanto pelo público-alvo, como pela própria prefeitura (ALLARD, 2009). Nesse sentido, Allard (2009) entende que a melhor entrega do serviço público depende de vários fatores, sendo um dos mais importantes a correspondência entre a prestação socioassistencial e a localização das populações necessitadas. Ainda, a própria disponibilização de vagas limitadas de atendimento por mês pode ser um fator de afastamento da população no uso dos serviços, tendo em vista que a agência não tem recurso para atender a todos que entram em contato (ALLARD, 2009).

A geografia da política pública também importa no conhecimento intersetorial das funcionalidades do serviço a ser prestado. Conforme visualizado nos relatos anteriores, o município de Caxias do Sul apresenta certa resistência para institucionalizar a migração como setor a ser promovido em políticas locais. Nessa linha, Moraes exemplificou com *“a assistência social do município ainda não tem bem essa pauta da migração consolidada, então assim eles fazem ações segregadas dentro de alguns setores específicos que a gente consegue fomentando”*.

O serviço do CIAI, inclusive, é desconhecido por parte da prefeitura. Nara, quando iniciou o processo de diagnóstico do MigraCidades, relatou que teve muita

dificuldade em “consequir pessoas de cada Secretaria [...] o que a gente vê, que já aconteceu, é que muitas pessoas dentro da prefeitura não sabem o que é que existe, né, ou onde encontrar [...]”. Verifica-se, portanto, ausência de coordenação interna e falta de capacidade relacional da agência.

Com relação aos atendimentos prestados pelo Centro estatal, são feitos processos de regularização migratória, currículos para vagas de emprego e fornecimento de informações de como acessar a rede socioassistencial, de saúde e de educação do município. A instituição somente promove informações e não realiza gestão de casos, o que impacta diretamente o próprio acesso ao serviço: não há interlocução com o órgão responsável para sanar a demanda apresentada pelo migrante. Nara explicou como é o processo de atendimento:

*A gente dá informações de tudo o que é necessário no caso, se é para assistente social que a tenha, faça aqui, a gente vai dar o telefone, a gente vai dar para a pessoa ir até lá. [...] Nos centros de referência também a gente já dá o endereço certo, que é próximo da casa dela, do CRAS, para tratar o que ela tem que ir, se é da, pra saúde que ela está pedindo para fazer o cartão SUS, a gente vai dar o endereço, vai dar o que ela precisa de documentação, e ela vai lá. [...] Assim, as pessoas vão, a gente entrega uma informação para ela, onde ela tem que ir. Até de repente se a pessoa não sabe mesmo, fazemos até um mapinha, entregamos para ela, como é que ela tem que chegar no local para ser atendido, né?*

Embora a Política Municipal para Imigrantes traga um caráter intersetorial, principalmente nas ações prioritárias a serem implementadas pela prefeitura, o que se verifica é que há uma falta de articulação e coordenação interna quando os próprios técnicos da Administração Pública local não conhecem o trabalho desenvolvido pelo CIAI. Desse modo, compreende-se a fragilidade da capacidade relacional da instituição quando não há interações estabelecidas entre os órgãos do próprio Poder Executivo municipal. A partir disso, questões, como, por exemplo, desenvolvimento de ações e programas conjuntos e coleta de dados intersetoriais surgem como desafios no desempenho de outras capacidades e no aprimoramento da governança migratória local.

Ainda, não existem relações da instituição com outros níveis de governo. As expressões institucionais voltadas para migrantes e refugiados não tiveram propostas de coordenação interfederativa e não se candidataram a processos do governo federal para angariar recursos. Moraes relatou que, em interlocução com o

poder público municipal, informou a possibilidade de recursos federais, principalmente durante a pandemia, e *“os municípios poderiam propor [um projeto] e a princípio eu via que não tinham interesse também no sentido de ir buscar esse recurso”*. Assim sendo, a ausência de capacidade relacional impacta diretamente na deficiência de criação de processos estratégicos de gestão da pauta migratória.

Na seara das capacidades de relação da instituição, nota-se a construção de uma rede informal de atores com a dependência de voluntários para realizar aulas de português para migrantes e refugiados e assistência técnica do CAM com relação às necessidades específicas da população migrante. Moraes expressou que *“é como se a migração na cidade fosse uma questão que foi, foi fomentado por nós. Na verdade, a gente estava ali para alicerçar. A coisa poderia ser muito, muito, mais complicada se não tivesse o CAM hoje”*. Esta política subterrânea traçada pela rede informal de atores demonstra, também, que o poder público municipal não possui capacidades institucionais necessárias para atender todas as demandas trazidas pela população em mobilidade internacional, dependendo, assim, da atuação de atores sociais para auxílio na resolutividade.

Nesse contexto de capacidades relacionais, percebe-se que a arena estatal caxiense possui permeabilidade da sociedade civil a partir da incidência política do CAM, principalmente na implementação de equipamento estatal para migrantes e refugiados e de uma política municipal. Existe internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal, podendo ser manifestada desde o repasse de conhecimentos técnicos, parcerias institucionais com a Polícia Federal nos mesmos moldes que atores sociais possuem, até em níveis de implementação de políticas. Demonstra-se, portanto, um tecido relacional permeável, com maior capacidade relacional com atores externos ao serviço público na gestão da pasta migratória.

Com esta investigação exploratória e descritiva, junto do vínculo ao referencial teórico, algumas características são descobertas. Existe uma instituição implementada no município, o qual realiza atendimentos de regularização migratória e confecção de currículos, além de prestação de informações sobre acesso a serviços públicos para população migrante. O corpo técnico conta com poucos servidores públicos, além dos recursos financeiros serem limitados e não destinados especificamente à implementação do CIAI. Ainda, o espaço físico é fragmentado, o que impacta diretamente no acesso dos usuários ao serviço público, bem como o conhecimento interno por outros setores da prefeitura.

Nesse sentido, apesar da existência de uma rede informal de atores, verifica-se grande precariedade na articulação transversal e intersetorial com a Administração Pública local. Existe limitação de atuação com a falta de estrutura interorganizacional municipal, acarretando a dependência de servidores sensibilizados (pontos de acesso) às migrações internacionais para articulação de respostas às necessidades de migrantes e refugiados. Ademais, o CIAI também depende da assistência técnica do CAM, tendo em vista a ampla atuação do ator social no território, e de voluntários para desenvolver, por exemplo, aulas de português.

Percebe-se, portanto, uma falta de capacidade relacional interna da instituição, uma vez que há mais interações com ator social presente no território, do que com a própria coordenação intraorganizacional pública. Somado a isso, verifica-se poucas relações interfederativas, em que mecanismos de cooperação com União e Estado ainda não foram desenvolvidos para atuação na área migratória. Tais questões podem impactar na corresponsabilização da gestão da pauta migratória entre os três entes federativos.

Embora todas as ressalvas apontadas, verifica-se vontade técnica em aprimorar a governança migratória local. Dessa maneira, Caxias do Sul foi um município que participou da certificação do MigraCidades em 2020 e 2021. No primeiro ano, a prefeitura apontou múltiplas dimensões a serem priorizadas, dentre elas, a capacitação de servidores públicos sobre direito de migrantes em parceria com atores sociais da região; parcerias institucionais, principalmente intersetoriais; acesso e integração à educação com ampliação da oferta de cursos de português e, por fim, acesso à assistência e proteção social adquirindo um celular próprio ao CIAI para ampliar o acesso de migrantes e refugiados aos serviços (MIGRACIDADES, 2020b).

Com o monitoramento realizado no ano de 2021 referente ao diagnóstico local em 2020, apontou-se que a maior dificuldade para a implementação das ações priorizadas daquele ano foi a pandemia de COVID-19 (MIGRACIDADES, 2021c). Embora estes obstáculos, boas práticas foram identificadas durante o monitoramento da certificação, com desenvolvimento de ações voltadas ao público migrante, como, por exemplo, oficialização de acordo de cooperação com a organização Cruz Vermelha Brasileira para atendimento a migrantes, com

Secretarias e Fundação de Assistência Social, e fortalecimento de parcerias já existentes com o CAM e outros órgãos públicos (MIGRACIDADES, 2021c).

Estas ações e parcerias demonstram aprimoramento da gestão da agenda migratória nas instituições de Caxias do Sul, com crescimento das capacidades estatais municipais durante o período de 2020, iniciando com a implementação da Política Municipal para Imigrantes, até a atualidade, já com o funcionamento de um equipamento estatal exclusivo a migrantes e refugiados e implementação de ações intersetoriais ao público de interesse.

#### 7.1.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Caxias do Sul

Com a ideia de estudar as origens e as trajetórias das instituições voltadas para migrantes e refugiados, a pesquisa da MUNIC de 2018 foi analisada no âmbito dos instrumentos de gestão migratória para entender as políticas de integração local adotadas pelos governos subnacionais. Assim, ao investigar a pesquisa de 2018 e transportá-la para a realidade de 2022, será possível visualizar a evolução das capacidades estatais municipais elaboradas pela cidade, além de mensurar os seus aprimoramentos.

Diante disso, relembra-se as dimensões analíticas atreladas aos instrumentos de gestão migratória da MUNIC de 2018:

8. Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?
9. Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?
10. Existe no município curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?
11. O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?
12. Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?
13. Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?
14. O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?

Assim, explorar-se-á o cenário em 2018 com relação aos instrumentos de gestão migratória coletados pela MUNIC.

Com relação aos mecanismos de cooperação entre o município e os demais entes da federação, ressalta-se a importância de uma política interfederativa coordenada, tendo em vista que o poder municipal, em que pese tenha maior autonomia na implementação de políticas de integração local, não significa maior capacidade em arcar com os recursos das iniciativas. Todavia, a pesquisa apontou que Caxias do Sul não possuía nenhum instrumento de cooperação com outros entes federativos. Nesse sentido, o município também não apresentava atendimento multilíngue nos serviços públicos; não possuíam Centro de Referência e Apoio a Imigrantes na cidade e não havia capacitações internas continuadas sobre migrações internacionais (MUNIC, 2018).

Com relação ao instrumento de presença de associações e/ou coletivos de migrantes e refugiados que se relacionam com a prefeitura, Caxias do Sul identificou que haveria tal dimensão relacional. Isso corrobora com o dado coletado sobre a existência da categoria 02 da organização da sociedade civil, denominada “Associação de Migrantes”, onde foi possível mapear, neste estudo, 02 entidades sociais de migrantes e refugiados na cidade: Associação de Migrantes Haitianos e Associação de Migrantes Senegaleses.

Além disso, a prefeitura respondeu afirmativamente referente aos seguintes instrumentos de gestão migratória: curso permanente de português voltado especificamente a migrantes e refugiados e existência de abrigo para o acolhimento desta população. Ressalta-se que na investigação dos documentos públicos da prefeitura, das secretarias e das notícias vinculadas no *site* da prefeitura, não existem informações referente a estes dois últimos instrumentos de gestão migratória no ano de 2018.

Na pesquisa de campo realizada para esta dissertação, coletou-se dados para atualizar os instrumentos de gestão migratória de Caxias do Sul em 2022, tendo em vista o lapso temporal de quatro anos sem aplicação dos questionários do IBGE referente às migrações internacionais.

Desse modo, o instrumento de gestão migratória que envolve mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação ainda não existe, segundo a entrevistada Nara. Também não há a existência de curso permanente de português voltado especificamente à população migrante, embora haja iniciativa de aulas de português em parceria institucional da prefeitura com ACNUR e com a plataforma Fluency Academy (COORDENADORIA..., 2022) e de universidades

locais, como é o caso do programa “curso de língua portuguesa para imigrantes” da Universidade de Caxias do Sul, que é pago (UCS, [s.d]).

Com relação ao instrumento “existência de abrigo para acolhimento de migrantes e refugiados”, Caxias do Sul apontou que não possui o mecanismo de gestão. Assim, migrantes e refugiados utilizam-se da rede socioassistencial de acolhimento institucional quando estão em situação de risco ou em situação de rua.

Já referente ao instrumento “existência de associação e/ou coletivo da população migrante que se relaciona com a prefeitura”, a entrevistada Nara afirmou que as associações e as lideranças comunitárias de migrantes das mais diversas nacionalidades possuem relacionamento com o poder público local, principalmente com o equipamento de atendimento municipal CIAI. Também, a entrevistada afirmou que o CIAI está sendo responsável por capacitações aos servidores públicos a respeito de “*como fazer atendimento ao migrante*”, existindo, portanto, a capacitação continuada no município.

Por fim, a entrevistada Nara apontou que há atendimento multilíngue na prefeitura, sendo a pessoa de referência para conversação em espanhol. Embora a existência de uma técnica de referência para um idioma, ressalta-se que não são exploradas outras línguas, como, por exemplo, *creole* haitiano, *wolof* senegalês, francês etc.

Passar-se-á, portanto, à evolução das capacidades estatais municipais a partir da trajetória dos instrumentos de gestão migratória no poder público municipal de Caxias do Sul.

Nota-se uma estagnação na busca e na criação de mecanismos de cooperação entre a prefeitura e os demais entes da federação, uma vez que em 2018 e em 2022 não houve efetivação de nenhum instrumento que possibilitasse coordenação interfederativa para execução de ação, projeto ou programa entre Caxias do Sul e outro ente federativo. A cooperação entre as três esferas governamentais é essencial para a coordenação de uma política migratória, desde a concessão da entrada e da saída de pessoas não-nacionais do Brasil, até a criação de estruturas de permanência daqueles que querem se fixar em território brasileiro. Assim, mecanismos de cooperação intergovernamentais possibilitam a corresponsabilização dos entes, além de proporcionar condições que garantam o bom funcionamento da oferta de serviços à população migrante.

Ainda, Caxias do Sul apresentou estagnação com relação à capacidade estatal municipal de promoção de cursos permanentes de português. Com ressalvas já descritas, em 2018 foi apontado que havia fornecimento das aulas, mas em 2022 foi relatada parcerias institucionais para promoção dos cursos, com aulas e inscrições limitadas. Embora o retrocesso, destaca-se a busca por parceiros para implementação de cursos, tendo em vista que esta dimensão é essencial para a efetiva integração local de migrantes e refugiados, desde a comunicação cotidiana, até acesso ao mercado de trabalho formal.

O mesmo ocorreu com a existência de abrigo para acolhimento de migrantes e refugiados. Em 2018, a pesquisa da MUNIC apontou que Caxias do Sul possuía acolhimento institucional específico para a população migrante, em que pese não ter sido encontrado em veículos de notícias e em documentos oficiais da prefeitura a existência de tal. Em 2022, contudo, a resposta da entrevistada Nara foi da inexistência de um abrigo específico para migrantes na cidade.

O acesso à moradia é um direito, inúmeras vezes, fragilizado à população migrante, visto que se encontram, em grande maioria, em situações de vulnerabilidade social. Desse modo, os abrigos para migrantes são espaços onde as necessidades interdisciplinares e específicas do público-alvo são observadas em sua totalidade, além de possibilitar acolhimento institucional temporário até reorganização da pessoa não-nacional em território brasileiro.

Diante das capacidades estatais de Caxias do Sul que não apresentaram evolução, e sim manutenção ao longo do tempo, retrata-se a existência de associação e/ou coletivo da população migrante que se relaciona com a prefeitura. Esta capacidade se manteve ao longo da trajetória de 2018 a 2022, o que demonstra que o tecido estatal relacional é permeável, de certa maneira, com as relações estabelecidas com a população migrante. Além disso, MUNIC (2018) apontou que, como são pessoas que não possuem direito ao voto, este instrumento indica a participação política da população junto às instâncias de poder.

Com relação aos avanços, Caxias do Sul apresentou, em 2022, a implementação de um equipamento estatal exclusivo de atendimento a migrantes e refugiados, denominado “Centro de Informações ao Imigrante”. Este espaço de atendimento é de extrema importância para observar as necessidades específicas da população migrante, principalmente no tocante às regularizações migratórias, ao

acesso ao mercado de trabalho formal, ao apoio psicológico e social e ao acesso às políticas públicas existentes no município.

Ainda, a entrevistada Nara apontou que fornecem atendimento multilíngue no CIAI, o que demonstra um avanço na capacidade estatal municipal, se comparado em 2018, onde não havia sinalização deste instrumento presente na cidade. Embora o atendimento seja realizado em um único equipamento, existem avanços com a tradução de materiais e guias para outros idiomas, pensando, assim, no acesso à informação facilitado por migrantes e refugiados.

O último aprimoramento das capacidades estatais municipais se diz a respeito da realização de capacitação continuada e interdisciplinar no município. Em 2018 não havia a existência da promoção destes espaços; já em 2022, a entrevistada Nara sinalizou que gestão de órgãos da prefeitura solicitaram a ela a possibilidade de formações de atendimento ao migrante para seus corpos técnicos. Além disso, a equipe do CIAI busca um aprimoramento constante, em parceria institucional com a organização da sociedade civil CAM, para atualizações a respeito das migrações internacionais e novos procedimentos de regularização migratória.

Quadro 24 – Síntese comparativa da MUNIC em Caxias do Sul

Instrumento de gestão migratória	2018	2022
Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?	Não	Não
Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?	Sim	Sim
Existe no município curso permanente de português voltado especificamente	Sim	Não

para imigrante/refugiado?		
O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?	Não	Sim
Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?	Sim	Não
Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?	Não	Sim
O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?	Não	Sim

Fonte: elaborado pela autora.

## 7.2 Porto Alegre

Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul, sendo fundada em 26 de março de 1772 a partir da chegada de portugueses açorianos anos antes para colonização da região sul do Brasil (PORTO ALEGRE, [s.d]). Segundo informações da prefeitura, a capital passou a receber diversidade de nacionalidades de imigrantes a partir de 1824, em particular alemães, italianos, espanhóis, africanos, poloneses, judeus e libaneses, formando diversidade étnica no território gaúcho (PORTO ALEGRE, [s.d]). Estima-se, em 2021, uma população de 1.492.530 pessoas habitando o município, sendo a 100ª cidade mais populosa do Brasil (IBGE, 2022c).

Porto Alegre possui um setor econômico que engloba majoritariamente o setor terciário, sendo as principais atividades econômicas a indústria, o comércio, os serviços e a construção civil (CARAVELA, 2022c). Seu PIB per capita, em comparação com outros municípios no país, ocupa a 317ª posição, e no Estado, a 73ª posição (IBGE, 2022c). Em 2020, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 4 salários-mínimos e 50,6% da população possuía ocupação formal (IBGE, 2022c).

Atualmente, o prefeito da cidade é Sebastião de Araújo Melo, do partido Movimento Democrático Brasileiro. Político de carreira, Melo venceu as eleições municipais em 2020, no segundo turno, angariando 54,63% dos votos válidos, contra a candidata Manuela D'Ávila, com 45,37%, do PT (RESULTADO..., 2020).

A Administração Pública municipal é organizada pelos seguintes órgãos: Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos; Secretaria de Administração e Patrimônio; Secretaria da Transparência e Controladoria; Secretaria de Governança Local e Coordenação Política; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Parcerias; Procuradoria-Geral do Município; Secretaria de Serviços Urbanos; Secretaria de Obras e Infraestrutura; Secretaria de Mobilidade Urbana; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade; Secretaria da Cultura; Secretaria de Saúde; Secretaria de Segurança; Secretaria de Educação; Secretaria de Desenvolvimento Social; Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude; Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária; Secretaria Extraordinária de Enfrentamento ao Coronavírus e Secretaria Extraordinária dos 250 Anos (PORTO ALEGRE, [s.d]).

Adentrando os estudos acerca das migrações internacionais no município, Porto Alegre retrata um grande fluxo migratório na sua composição social. Nos anos 2000, refugiados foram acolhidos na cidade por meio do programa de reassentamento solidário do ACNUR, com o governo federal por meio do CONARE e da entidade da sociedade civil, ASAV. Todavia, estas pessoas em mobilidade eram pouco numerosas, ganhando mais holofotes as migrações Sul-Sul com a chegada de haitianos à Rodoviária de Porto Alegre no primeiro trimestre de 2012, muitos em deslocamento para trabalho em empresas gaúchas do interior (ZAMBERLAM; et. al, 2016). Em 2014 o território já possuía uma vasta gama de nacionalidades, a citar, por exemplo, dominicanos, senegaleses, ganeses, bolivianos, sírios, palestinos, afegãos, argentinos, entre outros.

Atualmente, Porto Alegre é o município que mais possuem migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único segundo pesquisa do DEE/SPGG/RS, totalizando 2.642 pessoas em mobilidade humana internacional. Impende destacar que este número não condiz com a realidade da população migrante habitante no território, que já foi estimada em 30 mil migrantes e refugiados pela prefeitura, em 2021 (PORTO ALEGRE..., 2021).

Com relação às instituições existentes para migrantes e refugiados no município, relembra-se o papel desempenhado pela instituição participativa denominada Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas de Porto Alegre (COMIRAT/POA), implementado em 10 de outubro de 2014, por meio do Decreto nº 18.815 (PORTO ALEGRE, 2014).

O COMIRAT/POA é uma instituição participativa, consultiva e não deliberativa que reúne entidades da sociedade civil e do Estado para debate e articulação de propostas referente à migração e ao refúgio no município de Porto Alegre. Uma das principais funções desempenhadas pelo Comitê é a articulação das instâncias locais para formulação e implementação do Plano Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2014).

O Comitê é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria Adjunta dos Povos Indígenas e Direitos Específicos, sendo coordenado pelo órgão denominado Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos (UPIIRDD). Seu corpo técnico é composto por dois servidores públicos e um cargo em comissão e se utiliza de recursos orçamentários advindos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Antes da implementação da UPIIRDD, a pasta da migração percorreu diversas trajetórias dentro da prefeitura, como, por exemplo, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito em 2002 (SMDH, [s.d.]), posteriormente à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Otero e Lotta (2020) resgatam que houve divisão de competências entre secretarias e, em 2002, a gestão migratória passou a ser responsabilidade da Secretaria Adjunta de Povos Indígenas e Direitos Específicos (SAPIDE). Contudo, os autores indicaram que a legislação que implementa a SAPIDE não indicava explicitamente a categoria “migrantes” ou “refugiados” como competência de atuação do órgão (OTERO; LOTTA, 2020).

Anteriormente, também já havia mobilizações estatais para implementação de instituições a migrantes e refugiados na prefeitura de Porto Alegre. Cita-se, por exemplo, a Lei nº 8.593, de 1º de setembro de 2000, que dispõe sobre a autorização do poder executivo municipal a realizar convênios com outras esferas federativas para recebimento de pessoas refugiadas (PORTO ALEGRE, 2000). O Decreto nº 13717, de 08 de maio de 2002, regulamentou a referida Lei, estabeleceu a coordenação entre órgãos estatais e organizações da sociedade civil para

identificação de áreas de cooperação e determinação de responsabilidades diante do acolhimento a refugiados (PORTO ALEGRE, 2002).

Com estas trajetórias percorridas, a implementação do Comitê municipal advém de mobilizações de organizações da sociedade civil presentes em Porto Alegre meados dos anos de 2010 e 2012 no Rio Grande do Sul. A sociedade civil, responsabilizada pelo atendimento e acolhimento de migrantes e refugiados haitianos e senegaleses, pressionou o poder público para desenvolvimento de respostas institucionais frente às migrações internacionais. Zamberlam (et. al., 2016) identificam que atores sociais, principalmente entidades religiosas (Cibai Migrações e Associação Antônio Vieira), executaram papéis que eram do poder público: atendimento para regularização migratória, estabelecimento de mutirões em relação à saúde e à assistência social, garantir matrícula de crianças migrantes e refugiadas nas escolas, entre outros.

Outro ponto de influência para a institucionalização de capacidades estatais municipais foi a implementação do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS). O COMIRAT/RS é uma instituição participativa que tem origem de movimentos articulados de atores sociais presentes em Porto Alegre a partir de 2010, com a entrega de um ofício elaborado pela ASAV e pelo ACNUR ao governador do estado solicitando o estabelecimento do Comitê estadual para promover espaço de diálogo entre poder público e sociedade civil para promoção de direitos humanos às pessoas em mobilidade internacional (ZAMBERLAM, et. al, 2016).

Assim, por meio do Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012, ocorreu a implementação do COMIRAT/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Uma das principais competências estipuladas ao Comitê Estadual é elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul, além de proporcionar um espaço de debates entre atores estatais e organizações da sociedade civil (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Desde a implementação do Comitê em âmbito estadual e a organização dos atores sociais no espaço do Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul<sup>20</sup>, o poder executivo de Porto Alegre recebeu incidências das

---

<sup>20</sup> O FPMH/RS é um espaço de articulação de diversas entidades da sociedade civil que tem por objetivo debater e elaborar respostas frente aos fenômenos das migrações internacionais. No ano de

organizações da sociedade civil do território, uma vez que entendiam que a cidade gaúcha recebia alto fluxo migratório, constante, por ser capital do estado do Rio Grande do Sul (ZAMBERLAM, et al, 2016). Diante deste cenário, a origem da expressão institucional desenvolvida por Porto Alegre advém de interações entre sociedade civil e Estado, de natureza similar ao que ocorreu na esfera estadual, com a implementação do COMIRAT/RS, inclusive nas próprias competências de cada espaço, a citar, como exemplo, a formulação, implementação e monitoramento de Plano, estadual e municipal, pelas instituições participativas COMIRAT/RS e COMIRAT/POA, respectivamente.

Feita a retomada da origem da instituição e dos arranjos institucionais, especificamente com relação à UPIRDD, frisa-se sua importância no município por ser o órgão responsável pela gestão da migração. Suas competências foram delimitadas pelo regimento interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, sendo estas:

Art. 24. À Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos (UPIRDD), UT subordinada à DDHOI, compete:

I - Articular e executar políticas públicas, entre os órgãos governamentais intersetoriais e interinstitucionais, entidades da sociedade civil organizada, controle social e movimentos sociais para promoção dos direitos humanos voltados os povos indígenas (Kaingang, Mbyá-Guarani e Charrua) que vivem em Porto Alegre, migrantes, refugiados, apátridas, egressos do sistema prisional e usuários de direitos difusos;

II - Buscar captação de recursos e outras fontes de financiamento para a proposição de projetos, ações e atividades de promoção e valorização do patrimônio cultural destas populações, bem como sua inserção nas redes de serviços públicos e acesso ampliado a direitos fundamentais para sua sobrevivência digna e exercício pleno de sua cidadania;

III - Participar e coordenar comitês, fóruns e grupos de trabalho para articulação de pautas identitárias destas populações;

IV - Acompanhar a gestão e funcionamento do Centro de Referência ao Migrante (CRI);

V - Emitir informações, pareceres e pronunciamentos no âmbito de sua competência e relatórios específicos;

VI - Fiscalizar contratos e serviços, bem como confirmar despesas atinentes;

VII - Supervisionar e/ou executar a estruturação e a instrução de processos de contratação de bens e serviços para a execução de ações relacionadas à pauta; e

VIII - Exercer outras atividades pertinentes que lhe forem delegadas. (PORTO ALEGRE, 2022).

---

2012, a partir do seu 1º Seminário de Mobilidade Humana, reuniu-se todos os atores sociais com atores estatais para incidir para criação de um Comitê de Atenção a Migrantes (ZAMBERLAM et al, 2016).

Como observada nas competências descritas, uma das tarefas essenciais da UPIIRDD é o acompanhamento e a gestão do Centro de Referência ao Migrante (CRI) no município. Segundo banco de dados exposto no capítulo 02 da presente dissertação, Porto Alegre é uma cidade que em 2022 não possui um equipamento estatal exclusivo de atendimento a migrantes e refugiados.

Porém, esta realidade nem sempre foi a mesma. Desde a implementação do Comitê em âmbito estadual e a organização dos atores sociais no espaço do FPMH/RS, o poder executivo de Porto Alegre recebe incidências das organizações da sociedade civil do território, uma vez que entendem que a cidade gaúcha recebia alto fluxo migratório, constante, por ser capital do estado do Rio Grande do Sul (ZAMBERLAM, et al, 2016). Assim, demonstrava-se necessidade de implementação de um espaço orientativo e acolhedor à população migrante recém-chegada na cidade.

A exemplo disso, em 2015, primeiro ano de atuação do Comitê municipal, houve pressão das entidades que compõem o Fórum Permanente de Mobilidade Humana em relação à instituição estatal para que agilizasse a instalação de um Centro de Referência para acolhimento e atendimento de migrantes, que era exercido, à época, pela instituição religiosa denominada Cibai Migrações (ZAMBERLAM, et. al., 2016). No mesmo ano, com a mobilização da sociedade civil para implementação de um equipamento estatal de atendimento à população migrante na capital gaúcha, o governo do estado do Rio Grande do Sul e a prefeitura de Porto Alegre disponibilizaram o espaço denominado Centro Humanístico Vida, vinculado à Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), como espaço provisório para acolhimento e assistência (ZAMBERLAM, et al, 2016).

A partir disso, diversas reuniões ocorreram na cidade para observar a possível implementação de um Centro de Referência. Em 2016 foi assinado um convênio entre governo federal, governo do estado do Rio Grande do Sul e prefeitura de Porto Alegre, o qual garantia repasse de recursos orçamentários federais para implementação do Centro de Acolhida para Imigrantes e Refugiados (CRAI) (PACHIONI, 2016). O local para ser implementado foi cedido pela FGTAS, vinculada ao governo do estado do Rio Grande do Sul sendo o espaço do Vida Centro Humanístico, localizado na zona norte da capital (PACHIONI, 2016). O prefeito à época, José Fortunati, do PDT, ficou responsável de conceder R\$ 9.482,50 para o projeto, enquanto o Ministério da Justiça destinaria R\$ 749.358,08 e

o governo do estado, o espaço e fiscalização da construção do Centro (PACHIONI, 2016).

Em outubro de 2016, todavia, foi anunciado que o centro de atendimento ainda não tinha sido implementado, embora houvesse repasse da primeira parcela do recurso financeiro federal (GOLDENBERG, et al, 2016). A justificativa do atraso apresentada na reportagem era a questão da burocracia para compra de equipamentos, contratação de pessoal e aquisição de bens de consumo (GOLDENBERG et al, 2016). O prazo para entrega do CRAI era no segundo semestre de 2017, todavia Scarton (2018) anunciou que não houve implementação do Centro de Referência, tendo em vista falta de coordenação interfederativa das obrigações a serem cumpridas por cada esfera governamental.

Nesse contexto, desde 2018 houve publicação de editais de chamamento para estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil para fornecimento de equipes multidisciplinares para implementação de um Centro de Referência (FERREIRA; REINHOLZ, 2020). A verba destinada à operacionalização do espaço seria fornecida pelo Ministério da Justiça, enquanto o local, pela prefeitura.

Com o projeto intitulado como “Centro de Referência ao Imigrante” (CRIM), em 2021, após processo de seleção, a organização não-governamental Sempre Mulher foi apta para parceria com a prefeitura para implementação do CRIM (NASCIMENTO, 2021). Seu funcionamento iniciou na Rua dos Andradas, 1643, 4º andar, Centro da capital gaúcha, local de fácil acesso pela região onde está localizado o prédio da prefeitura. Contudo, Nascimento (2021) relatou que “o serviço foi suspenso por falta de pagamento para organização social civil Sempre Mulher, responsável pela gestão do espaço”, sendo as atividades paralisadas em menos de 100 dias de abertura do CRIM.

Embora a incidência da sociedade civil organizada no tema acima exposto, percebe-se que há descontinuidade da implementação de um espaço exclusivo de atendimentos a migrantes e refugiados na capital gaúcha. Diante deste cenário de ausência de implementações, entende-se que organizações da sociedade civil foram responsabilizadas no atendimento e no acolhimento de migrantes e refugiados na capital gaúcha. Nesse sentido, a coleta de dados referente ao cenário de atores sociais da capital gaúcha trazida no capítulo 02 desta dissertação, nota-se a presença de múltiplas organizações no território, com 06 entidades religiosas; 06

associações de migrantes; 03 grupos universitários e 2 organizações internacionais, totalizando 17 atores sociais no município.

Buscando entender as trajetórias percorridas pelas instituições, denota-se importância de todos os atores sociais presentes no território, com destaque para o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (antiga Associação Antônio Vieira); Cibai Migrações; AVESOL e GAIRE. As quatro organizações da sociedade civil possuem um ponto em comum: o atendimento da população migrante e refugiada em Porto Alegre.

O Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados é uma das obras sociais mantida pela Associação Antônio Vieira (ASAV), vinculada à Companhia de Jesus, e presta atendimento a migrantes e refugiados em Boa Vista/RR, Manaus/AM, Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS, além de conter representações em Brasília/DF, Salvador/BA e Florianópolis/SC (SJMR Brasil, [s.d]). Em Porto Alegre, anteriormente era representado somente pela ASAV, organização que historicamente teve grande importância na implementação do programa de reassentamento solidário de refugiados<sup>21</sup> no estado do Rio Grande do Sul, além da articulação de atores estatais e sociais para discussão de ações, projetos e programas em prol da população migrante no território.

Ainda referente às entidades religiosas, outra importante organização da sociedade civil é o Cibai Migrações, também conhecido como Missão Pompéia, vinculado aos *scalabrinianos*. Este ator realiza atendimentos em múltiplas áreas para população migrante, além de fornecer cursos de português, cursos profissionalizantes e uma casa de passagem para acolhimento institucional temporário denominada “Casa do Migrante Guadalupe”, inaugurada em 03 de julho de 2021 (SEEGGER, 2021).

Outro ator importante é o Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE), grupo de extensão vinculado à Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O GAIRE foi um dos principais atores sociais para atendimento da população migrante em Porto Alegre nos eixos de regularização migratória, saúde, assistência e previdência social, moradia e habitação e direitos

---

<sup>21</sup> O programa de reassentamento solidário iniciou na América do Sul em 1999 com a assinatura de acordo entre Brasil e Chile com o ACNUR para recebimento de refugiados que não conseguiram se integrar localmente ou havia questões de segurança pessoal e necessitavam migrar para um terceiro país seguro (ACNUR e parceiros..., 2010).

trabalhistas, além de promoção de atividades culturais e cursos de capacitação para servidores públicos e para atores da sociedade civil.

Por fim, a AVESOL possui um Centro de Referência em Direitos Humanos que presta orientações jurídicas, psíquicas e sociais para população em situação de vulnerabilidade e risco, incluindo a população migrante e refugiada (AVESOL [s.d.]). Além disso, participam da rede de trabalho humanitário no Rio Grande do Sul, incidindo e praticando *advocacy* junto às outras organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, nota-se que as organizações da sociedade civil presentes no território são atuantes para acolhimento de migrantes e refugiados na capital gaúcha, além de se relacionarem com outros atores, sociais e estatais, tendo em vista que compõem o espaço do Comitê municipal, segundo decreto:

Art. 6º. Serão convidadas a indicar representantes, titular e suplente, ao COMIRAT-POA, as seguintes instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil:

[...]

XIII - Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (GAIRE/SAJU) da UFRGS;

[...]

XVIII - Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI-Migrações);

[...]

XX – Associação Antônio Vieira (ASAV);

XXI - Associação do Voluntariado e da Solidariedade (AVESOL); (PORTO ALEGRE, 2020).

Apesar de diversas organizações participarem da rede de trabalho humanitário da capital gaúcha, nota-se que poucos avanços na seara das políticas públicas e ações considerando o público migrante. Nesse contexto, Pessoa, entrevistado vinculado à AVESOL, explicou o cenário da arena e das políticas públicas para migrantes na cidade.

*Eu acho que a política, a construção das políticas aqui, tanto municipal, quanto estadual, eu vejo assim desde que eu tô mais à frente aqui, né, principalmente a partir de 2017, 2018, que muito se debate assim, criação de plano, criação de política. Mas aí já tá em 2022 e eu vejo pouco, assim, avançada [...]. Na execução assim, [da política pública], eu vejo que também é muito, é muito descontinuado, muito deficitária né [...]. Me parece que a política municipal aqui, ela é deficitária e acaba tudo sendo demanda né, acaba toda indo para a sociedade civil executar.*

Diante da conjuntura já exposta, verifica-se dificuldades na implementação de políticas públicas para a população migrante em Porto Alegre. Aqui, configura-se um

exemplo da hipótese de responsabilização da sociedade civil no atendimento e no acolhimento de pessoas não-nacionais quando não existem instituições constituídas ao público. Pessoa observou, inclusive, que este contexto faz com que a sociedade civil dialogue mais entre si do que com atores estatais:

*Eu acho que a sociedade civil a gente tem mais facilidade [de formular parcerias] [...]. O problema do poder público é que depende muito do gestor, assim, da gestão que está ali [...], porque tem algumas gestões que a gente sabe que determinados políticos têm determinado, como posso dizer, que “não casa” com algumas posições que as instituições já tomaram e tomam às vezes, né.*

Na arena da política institucionalizada, há baixa participação de migrantes e refugiados. Com a coleta de dados das entrevistas referentes aos atores localizados em Porto Alegre, visualiza-se que complexos trâmites burocráticos, além dos “*custos de manter e fundas uma associação*”, informado por Pessoa, impede a formalização das associações de migrantes e refugiados, que conta, hoje, em número expressivo no território da capital gaúcha, totalizando 06 associações e/ou coletivos. Conseqüentemente, a informalidade destes coletivos obstaculiza o acesso a editais que exigem CNPJ, oficialização de ocupação de cadeira em instituições estatais, entre outros.

Nesse sentido, o entrevistado Jobim, pessoa vinculada à Cáritas Arquidiocesana de Porto Alegre, analisou o cenário de presença de migrantes e refugiados nas instituições participativas da cidade de Porto Alegre e do Rio Grande do Sul e entendeu que

*[...] as associações dos migrantes tiveram já uma presença mais expressiva. É, e por conta disso, me parece que as demandas maiores dos migrantes não chegam a esses espaços de diálogo, de compartilhamento, de construção, de política pública. Talvez até há uma presença maior das organizações dos migrantes provocando ainda mais os gestores públicos para adotar políticas públicas.*

Ademais, com a ausência de uma política coordenada, interfederativa e intersetorial, ocorre uma responsabilização das organizações da sociedade civil para atendimento e acolhimento das necessidades da população migrante no território. Dessa maneira, Jobim esclareceu que

*Nós atendemos as pessoas que são encaminhadas pelo serviço público, porque incrível que pareça é... o serviço público tem a missão de fazer o atendimento, mas quem propriamente faz o atendimento das demandas das pessoas é são as instituições da sociedade civil na maioria dos casos, né? Então, nós diariamente temos encaminhamentos feitos pelos CRAS ou pelas outras, é... pelos outros serviços de referência da rede [...]*

Nesse contexto, denota-se um movimento de criação de rede informal de atores que realizam encaminhamentos de demandas de migrantes e refugiados entre si para tentar dar o suporte necessário, conforme especialização de atendimento de cada instituição. Maria, entrevistada vinculada ao Cibai Migrações, organização da sociedade civil em Porto Alegre, informou que estas gestões de caso são feitas sem termos de parcerias, *“por exemplo, com as empresas ou com as municipalidades, não é uma parceria como tu disseste, é um diálogo que se abre”*.

Diante das informações coletadas, demonstra-se a existência de algumas expressões institucionais implementadas em Porto Alegre e a arena estatal não é permeável por organizações da sociedade civil quando se trata dos fenômenos migratórios na localidade. Dessa maneira, passar-se-á à análise da gênese e da história das instituições, a somar empiria ao referencial teórico proposto.

Porto Alegre é um município que possui um perfil de migrantes e refugiados diversificado, quando comparado a cidades menores, como, por exemplo, Esteio e Cachoeirinha. As principais nacionalidades continuam sendo: venezuelanos, haitianos, senegaleses, com ênfase em colombianos, peruanos, uruguaios e argentinos (segundo Pessoa e Maria). Com relação ao perfil da população migrante, caracteriza-se por pessoas em situação de vulnerabilidade, de baixa renda, com necessidades de moradia e habitação, emprego, idioma e regularização migratória.

Com relação ao atendimento desta população no território, verifica-se a predominância das organizações da sociedade civil no acolhimento e na assistência técnica, bem como na produção de políticas de integração social, como, por exemplo, festas de Natal feitas pelo Cibai Migrações (FOGLIATTO, 2015). Com a falta de um equipamento estatal exclusivo de atendimento a migrantes, esta responsabilização passa a ser das organizações sociais. Otero e Lotta (2020, p. 287) explicitam que

De acordo com o Depoente 2 (entrevista, 16 de março de 2017), até o momento, o CIBAI é uma entidade de referência em Porto Alegre no

atendimento aos imigrantes que, tradicionalmente, tendem a procurar instituições religiosas ao invés de escritórios governamentais. Mais do que isso, o entrevistado admite que a Prefeitura 'distribuiu' a maior parte do serviço de atendimento ao imigrante para entidades da sociedade civil, pois o governo municipal tinha apenas dois funcionários (o entrevistado era um dos dois).<sup>22</sup>

Embora a atuação frente às necessidades da população migrante esteja na esfera social, existe uma tradição de interações socio estatais ocorrerem no município de Porto Alegre. De início, verifica-se que a institucionalização da migração na prefeitura se deu por meio de relações entre organizações da sociedade civil e do poder público meados dos anos 2010 a 2015, com uma conjuntura de implementações a nível estadual, recebimento de fluxo migratório de haitianos e mobilização da sociedade civil organizada através do Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul.

Assim, o desenvolvimento da instituição participativa vem de uma gênese relacional recheada de interações socio estatais, em que organizações da sociedade civil especializadas no atendimento e no acolhimento de migrantes e refugiados demandaram do poder público municipal respostas institucionais às migrações internacionais. Otero e Lotta (2020, p. 287) afirmam que “um traço distintivo desse arranjo institucional municipal é a forte mobilização da sociedade civil em torno do tema da migração e do refúgio, e a institucionalização de instâncias de participação em nível municipal e estadual”<sup>23</sup>. Portanto, visualiza-se o impacto dos atores sociais na fundação da instituição do COMIRAT/POA, que perdura até os dias de hoje.

Diante da afirmação acima, somada à exposição feita das interações de atores sociais e do Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul, verifica-se que o arranjo institucional desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre advém de uma mobilização de atores sociais em 2015, momento em que se permeou o Estado a partir de um contexto gaúcho de institucionalização da agenda migratória.

---

<sup>22</sup> Traduzido pela autora. Original: “According to Respondent 2 (interview, 16 March 2017), to date, CIBAI is a reference entity in Porto Alegre for assistance to immigrants who, traditionally, tend to look for religious institutions rather than looking for governmental offices. More than that, the respondent admits that City Hall ‘distributed’ most of the immigrant assistance service to civil Society entities, because the municipal government had only two employees (the respondent was one of the two)”.

<sup>23</sup> Traduzido pela autora. Original: “Indeed, a distinctive feature of this municipal institutional arrangement is the strong mobilization of civil society around the theme of migration and refugee, and institutionalization of instances of participation at both municipal and state levels”.

Contudo, o avanço da pasta da migração no município não ocorreu. O arranjo que dota o Estado com capacidades para execução de políticas migratórias é a Unidade de Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Em que pese a implementação de uma instituição participativa, visualiza-se que o Estado não é permeável às demandas trazidas pelos atores sociais. Elza, entrevistada do Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul explicou que existe uma ausência de interesse em desenvolver a agenda da migração pela gestão de Porto Alegre:

*Me parece muito uma falta de interesse, que o assunto fica assim “ah migração”, mas fica uma coisa meio escanteado assim. Então eu acho que isso porque o que a gente precisa seria a pessoas preparadas para lidar com o assunto, que é fácil de ser resolvido, e precisa de dinheiro para, para restaurar esses projetos, né? Então, acho que é isso, assim, uma falta de interesse em ver essa temática como uma prioridade e de destinar recursos para que isso seja feito de uma boa, tenha um bom, seja bem feito.*

Esta falta de interesse também se manifesta, sob o olhar de Elza, a partir das ações que poderiam ser tomadas pela gestão do espaço diante das demandas trazidas pelas organizações da sociedade civil. A entrevistada informou que

*Acho que também é muito do coordenador, da pessoa que coordena, esses fóruns, por exemplo, também, de levar as demandas que surgem na reunião adiante, para outros, outros órgãos lidarem com isso, outros órgãos do município ou do estado mesmo. Então acho que as demandas são levantadas pelos grupos civis, com certeza,, mas eu acho que, que depois disso, depois mostram isso para uma pessoa que poderia tomar uma atitude e essa pessoa que poderia tomar atitude muitas vezes não leva adiante.*

Compreende-se, portanto, que o Comitê municipal é composto por múltiplos atores sociais e estatais para promoção de políticas de integração local para migrantes e refugiados, considerados como arranjos plurais: entidades religiosas, grupos universitários, organizações internacionais, secretarias municipais, entre outros. Apesar das mobilizações da sociedade civil no espaço da instituição participativa, nota-se desafios para permeabilidade do tecido estatal para concretização das demandas sociais. Nota-se pelo relato de Pessoa que a arena política é frágil quando se trata da gestão da pasta migratória e, conforme afirmado

por Otero e Lotta (2020), há construção de uma visão da gestão municipal no período de 2013-2016 que seria uma migração temporária e, conseqüentemente, não seria necessário desenvolvimento de capacidade estatal permanente no município.

É necessário, ainda, visualizar as relações que ocorrem fora das instituições, isto é, nas arenas externas ao jogo estatal. O espaço de parcerias institucionais entre as próprias organizações da sociedade civil, e delas com o Estado, é frequente e indispensável para atendimento e acolhimento da população migrante, bem como formulação de políticas de integração local. Como Pessoa explicou, as interações sociais para respostas às necessidades da população acontecem com maior frequência, tendo em vista que *“essas parcerias com a sociedade civil que tem mais identificação e não fica dependendo dessa questão política, né, eu acho que a questão do Estado, do município, do governo acaba ficando muito refém daquela gestão”*.

Com estes dados, observa-se a formação de rede informal de atores que atuam em prol de migrantes e refugiados para além da instituição participativa do Estado. Estas “ações subterrâneas” desenvolvidas, isto é, ações que fogem dos espaços institucionais do Estado ou formalizados por meio de parcerias vigentes, podem ser vistas como uma forma de buscar maneiras de sanar a falta de respostas institucionais às migrações internacionais no município, ao mesmo tempo que refletem em obstáculos para coleta e análise de dados para implementação de respostas mais efetivas e mensurar os impactos positivos das ações ao público-alvo.

Diante da exposição, pondera-se a ausência de implementação do equipamento estatal exclusivo a migrantes e refugiados, já denominado como Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI) e Centro de Referência ao Imigrante (CRIM). Em ambas as ocasiões restaram demonstrados obstáculos nos repasses de recursos federais e ausência de diálogo interfederativo para implementação da referida capacidade estatal municipal.

### 7.2.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Porto Alegre

Com a ideia de estudar as origens e as trajetórias das instituições voltadas para migrantes e refugiados, a pesquisa da MUNIC de 2018 trouxe a trajetória das capacidades estatais do município, além das políticas de integração local adotadas

pelo governo local. Assim, apresentar-se-á o contexto de 2018 a partir do relatório desenvolvido pelo IBGE, posteriormente a conjuntura de 2022 coletada por meio das entrevistas semiestruturadas e, por fim, as evoluções das capacidades estatais municipais.

Em 2018, portanto, Porto Alegre apresentou o seguinte quadro de instrumentos de gestão migratória.

O mecanismo de cooperação entre os municípios e os demais entes da federação apresentava-se por meio de acordo com a União. Na pesquisa não é especificado para qual finalidade seria este mecanismo de cooperação, porém, com o levantamento de dados propostos acerca das expressões institucionais no município de Porto Alegre, denota-se que houve mobilização intergovernamental para implementação no Centro de Referência e Apoio ao Imigrante (CRAI) durante o ano de 2017, relacionando-se, assim, com a informação disponibilizada pelo relatório do IBGE.

Outra capacidade estatal que se demonstrou durante a pesquisa de 2018 foi a existência de associação e/ou coletivo de migrantes e refugiados que se relacionam com a prefeitura. Esta informação condiz com a pesquisa do banco de dados desta dissertação, onde a categoria de “Associação de Migrantes” das organizações da sociedade civil mapeadas no capítulo 05 demonstram que Porto Alegre possui 06 associações e/ou coletivos.

Ainda, um instrumento de gestão migratória apontado pela gestão local foi referente à disponibilização de curso permanente de português. Todavia, na pesquisa em notícias e nos órgãos da Administração Pública local não foi encontrado nenhum curso deste caráter.

Com relação às capacidades estatais municipais não desenvolvidas em 2018, pontuasse a falta de atendimento multilíngue nos serviços públicos; a inexistência de abrigo para acolhimento de migrantes e refugiados; a ausência de Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados e, por fim, a falta de formação e/ou capacitação continuada e interdisciplinar para servidores públicos.

Na pesquisa de campo realizada para esta dissertação, coletou-se dados para atualizar os instrumentos de gestão migratória de Porto Alegre em 2022, tendo em vista o lapso temporal de quatro anos sem aplicação dos questionários do IBGE referente às migrações internacionais.

Desse modo, o instrumento de gestão migratória que envolve mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação não existe em 2022. Em que pese houve tratativas para implementação do Centro de Referência ao Imigrante (CRIM) no decorrer do ano de 2021, onde ocorreriam repasses de recursos federais para a execução do projeto por meio de organização da sociedade civil selecionada por meio de procedimento administrativo da prefeitura, este mecanismo não se efetivou na prática, uma vez que o CRIM deixou de funcionar após 100 dias de sua inauguração, conforme explorado anteriormente. Consequentemente, os instrumentos de gestão migratória acerca da existência de um Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados e de um abrigo para acolhimento institucional também não foram implementados pela prefeitura.

Nesse sentido, no ano de 2022 não foram observados cursos permanentes de português fornecidos pelo poder público municipal, nem formação/capacitação continuada e interdisciplinar para servidores públicos. Ambos os instrumentos conversam com a possibilidade de efetivar melhor atendimento e promoção de integração local para a população migrante, todavia não foram mapeadas nenhuma implementação indicativa.

Com relação à ferramenta de gestão migratória a respeito da existência de associações e/ou coletivo de migrantes e refugiados que se relacionem com o Estado, Porto Alegre demonstrou capilaridade no indicativo. Conforme corroborado pela pesquisa, existem diversas associações de migrantes, que inclusive foram se estabelecendo ao longo do tempo na cidade, como é o caso da formalização da Cooperativa Habitacional Migrantes do Sul no ano de 2021, com o objetivo de lutar pelo acesso à moradia de migrantes e refugiados (EM AÇÃO..., 2021).

Por fim, em 2022 foi possível notar outra aplicação de ferramenta de gestão migratória: a existência de atendimento multilíngue nos serviços públicos. Em 2021 foi realizada a contratação de mediadores interculturais de nacionalidade advinda do Haiti e do Senegal no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde para mediação intercultural em postos de saúde de Porto Alegre (FLEURY, 2021).

Passar-se-á, portanto, à evolução das capacidades estatais municipais a partir da trajetória dos instrumentos de gestão migratória no poder público municipal de Porto Alegre.

Como visto anteriormente, em 2018 havia instrumento de cooperação entre município de Porto Alegre e União. Em que pese não citado pela pesquisa da

MUNIC para que finalidade seria este mecanismo, é possível notar, pela formação das expressões institucionais, que se atrela à implementação de antigo projeto para promoção de centro de atendimento à população migrante – o qual não foi executado –. Em 2022, todavia, não há execução desta ferramenta de gestão migratória. Ressalta-se que mecanismos de cooperação intergovernamental são importantes para a responsabilização pública para promoção de políticas de integração local.

O mesmo ocorreu com o instrumento de gestão migratória de existência de curso de português. Em 2018 a prefeitura de Porto Alegre sinalizou a promoção de aulas de português de modo permanente, embora não encontrados registros acerca de tal, mas em 2022 não houve a continuidade e/ou a implementação deste pela prefeitura. Assim, migrantes e refugiados dependem das iniciativas de atores sociais para aprimoramento do idioma no território porto-alegrense.

A ferramenta de gestão migratória acerca das relações entre associações e/ou coletivo de migrantes e poder público municipal se manteve existente durante a trajetória. Corroborar-se, assim, com a capilaridade deste indicador na cidade.

Com relação às capacidades estatais municipais referente à existência de abrigo para acolhimento de migrantes e refugiados, de Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados e promoção de formação continuada aos servidores públicos, demonstra-se uma estagnação do governo local: a ausência de tais implementações. Assim, não houve desenvolvimento destas capacidades de 2018 a 2022 em Porto Alegre.

Por fim, um avanço notório foi o desenvolvimento da capacidade estatal de atendimento multilíngue nos serviços públicos por meio da implementação dos serviços de mediadores interculturais. Este aprimoramento traz o viés do atendimento humanitário e integral, possibilitando o migrante o acesso ao serviço público de saúde na sua totalidade a partir da mediação intercultural entre o não-nacional e o brasileiro.

Quadro 25 – Síntese comparativa da MUNIC em Porto Alegre

Instrumento de gestão migratória	2018	2022
Existe algum mecanismo de cooperação entre o	Sim, com União	Não

município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?		
Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?	Sim	Sim
Existe no município curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?	Sim	Não
O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?	Não	Sim
Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?	Não	Não
Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?	Não	Não
O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?	Não	Não

Fonte: elaborado pela autora.

### 7.3 Passo Fundo

Passo Fundo é um município que iniciou seu povoamento por meio da vinda de jesuítas das Missões Orientais do Uruguai (IBGE, 2022d). Posteriormente, com a Proclamação da República, em 1889 a colonização italiana chegou ao território e passou a desenvolver a agricultura (IBGE, 2022d). Em 1857 tornou-se município

através da Lei nº 340 e atualmente estipula-se uma população de 206.103 pessoas no município (IBGE, 2022d).

O perfil econômico do município tem diversos setores e seu mercado conta com o PIB per capita em R\$ 48.355,12, ocupando o 115º PIB mais alto quando comparado aos 497 municípios do Rio Grande do Sul (IBGE, 2022d). Referente ao trabalho e rendimento, é uma cidade que o salário médio mensal dos trabalhadores formais gira em torno de 2,7 salários-mínimos, sendo as maiores atividades econômicas a agropecuária, a indústria, os serviços públicos e a administração pública (IBGE, 2022d).

Referente à Administração municipal, na última eleição o candidato Pedro Cezar de Almeida Neto, do PSB, foi eleito como prefeito da cidade no 2º turno, angariando 39,75% dos votos válidos contra o candidato Marcio Patussi, que computou 30,57% dos votos válidos (G1 RS, 2020). Até a escrita do presente trabalho, Pedro se mantém no cargo.

O Poder Executivo municipal de Passo Fundo conta com a organização dos departamentos da seguinte forma: Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural; Secretaria de Inovação e Captação de Recursos; Secretaria de Cidadania e Assistência Social; Secretaria de Cultura; Secretaria de Comunicação Social; Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Educação; Secretaria de Esportes; Secretaria de Finanças; Gabinete do Prefeito; Secretaria Extraordinária de Gestão; Secretaria de Habitação; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria de Obras; Secretaria de Turismo; Secretaria de Planejamento; Procuradoria-Geral do Município; Secretaria de Saúde; Secretaria de Segurança Pública; Secretaria de Transparência e Relações Institucionais; Secretaria de Transportes e Serviços Gerais (PASSO FUNDO, [s.d.]).

Adentrando os estudos acerca da mobilidade humana internacional no município, Passo Fundo retrata um cenário de migrações Sul-Sul a partir do fluxo haitiano e senegalês chegando à cidade em busca de trabalho, além de bengalis contratados formalmente em frigoríficos da região (TEDESCO, 2019). Esta migração começa a ser notada em meados de 2013, com o desenvolvimento de ação da prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, com fornecimento de serviços médicos e odontológicos pelo município com foco em migrantes que residem na localidade (PREFEITURA..., 2013).

Embora estas nacionalidades mantenham seus fluxos para o município, nota-se uma intensidade, também, da mobilidade de venezuelanos a partir de 2018. Conforme dados coletados do Painel de Interiorização disponibilizado pelo governo federal, o município já recebeu 415 venezuelanos pelo programa de interiorização da Operação Acolhida (PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO, 2022). Ressalta-se que este número não contabiliza nacionais da Venezuela que se deslocaram por conta própria, nem outras nacionalidades. Percebe-se, portanto, uma mudança na demografia do município.

Referente ao estudo do DEE/SPGG/RS, Passo Fundo era um município que possuía 495 migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único, dado este que pode ter aumentado com a inserção de novas famílias migrantes na cidade. Nesse sentido, em notícia a respeito de mutirão de regularização migratória promovido em Passo Fundo em 2022, foram atendidos mais de 600 migrantes e refugiados para atualização de seu *status* migratório (POLÍCIA FEDERAL..., 2022). Assim, não é possível informar com exatidão o número de pessoas não-nacionais residentes no município.

Com ações pontuais da prefeitura, em 10 de outubro de 2013 foi encaminhada uma proposta de criação de Comitê municipal, instituição participativa, nos mesmos moldes de implementação a nível estadual, no município de Passo Fundo (ZAMBERLAM, et al, 2016). Em audiência promovida pela vereadora Claudia Furlanetto, representantes do COMIRAT/RS, da prefeitura de Passo Fundo, vereadores, docentes da Universidade de Passo Fundo e migrantes do Senegal e Bangladesh debateram sobre a criação do Comitê (ZAMBERLAM, et al, 2016). Todavia, destaca-se que não houve implementação da instituição até os dias atuais.

Embora a falta de implementação da instituição participativa, segundo relato da entrevistada Clara, pessoa vinculada à Universidade de Passo Fundo, foi instituído o Fórum Permanente de Mobilidade Humana de Passo Fundo (FPMHPF), com iniciativa também da vereadora Claudia Furlanetto, em conjunto com a Associação dos Senegaleses de Passo Fundo, com a Pastoral do Migrante e a Universidade de Passo Fundo. O FPMHPF tem por objetivo reunir as instituições dos municípios que trabalham com a população migrante para debater e incidir politicamente na formulação e na implementação de políticas públicas. Segundo Clara, *“também para dar visibilidade dessas pessoas naquela época”*.

Nesse contexto, em 2017 foi elaborada a “Carta de Passo Fundo”, documento ao qual apresenta debate sobre processos migratórios contemporâneos e políticas públicas para migrantes e refugiados (CDHPF, 2017). Na carta, o direito humano de migrar é ressaltado de diversas formas, frisa a necessidade de políticas públicas que levem em consideração as situações particulares que pessoas em mobilidade internacional, as quais, geralmente, as expõe em situação de vulnerabilidade e risco e solicitam a implementação de um equipamento estatal exclusivo de atendimento à população migrante. Segundo a entrevistada, o documento foi assinado em nome do Fórum Permanente de Mobilidade Humana de Passo Fundo e foi entregue ao secretário de assistência social à época, “*única representatividade do município que estava presente [no Fórum]*”. Contudo, nada foi implementado pela prefeitura.

Atualmente, na cidade, não há nenhum departamento da prefeitura que é destinado à população migrante. A responsabilidade pela assistência técnica a migrantes e refugiados é realizada pelas organizações da sociedade civil presentes no território, como, por exemplo, o Balcão Migra<sup>24</sup> da Universidade de Passo Fundo, as próprias associações de migrantes, a Pastoral do Migrante, entre outras. A entrevistada afirmou que atores sociais conseguem maiores articulações com a pasta da assistência social e da educação, contudo, com as demais “*demonstram pouco interesse*”.

Assim, as principais dificuldades que a população migrante enfrenta ao chegar no município é a barreira linguística, além de acessos a serviços públicos de assistência social, saúde e educação, somada à falta de regularização migratória, de acordo com Clara. Estas necessidades surgem a partir dos atendimentos realizados pelo Balcão Migra, organização da sociedade civil a que a entrevistada está vinculada.

Assim, a entidade busca incidir politicamente a partir das necessidades apresentadas nos atendimentos da população migrante. A exemplo disso, cita-se depoimento de Clara, a qual esclareceu que “*a gente realizou o primeiro convênio no Brasil de uma universidade com uma Delegacia de Polícia Federal, em que a gente tem 50% dos atendimentos diários em relação à regularização documental*”. Estas

---

<sup>24</sup> O Balcão Migra é um projeto de extensão da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Passo Fundo, que reúne estudantes para prestar apoio em regularização migratória da população migrante residente na cidade. Além disso, a coordenadora do projeto incide politicamente diante do Estado para promover ações em prol de migrantes e refugiados.

proximidades, portanto, servem como uma forma de criar uma rede de atores disponíveis a auxiliar as necessidades advindas da população migrante.

Também, a entrevistada mencionou que possui sensibilização de alguns técnicos, principalmente da área de assistência social, por já conhecer o trabalho desenvolvido previamente pela instituição a qual representa. Assim, citou, em entrevista *“[...] consigo dialogar bem com os CRAS, porque também as assistentes sociais dos CRAS normalmente estão no grupo de pesquisa, [...] facilita, acaba se fazendo uma rede, mas uma rede de pessoas e não uma rede de instituições dentro da cidade”*.

Nessas trajetórias de aproximações, Clara relatou que o órgão mais sensibilizado da prefeitura para desenvolver ações e projetos com migrantes e refugiados é a Secretaria de Educação, por intermédio de abertura de vagas nas escolas e desburocratização dos processos de matrículas destas crianças. Nesse sentido, a entrevistada contou que esta Secretaria está organizando a abertura de um centro de atendimento à população migrante residente na cidade para ministrar cursos de português. Todavia, o trabalho pensado em ser desenvolvido só estaria alinhado internamente na Secretaria de Educação. Clara esclareceu que em reunião com agentes da prefeitura teria solicitado que fizessem alinhamento principalmente com a pasta da assistência social para viabilizar doações de roupas e alimentos no espaço, além de apurar as possibilidades de parcerias com a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Transporte.

Em que pese a iniciativa da Secretaria de Educação em formular um centro de atendimento com aulas de português para migrantes e refugiados, Clara entendeu que seria necessário, primeiro, implementar uma instituição participativa para unificar a governança migratória local em somente um espaço. Desse modo, esclareceu que *“o que eu venho tentando propor, sugerir, convencer, é a questão da criação de um comitê”*. Contudo, a falta de interesse da Administração Pública municipal é a principal barreira para efetuar a implementação de tal proposta, segundo a entrevistada.

Ainda, Passo Fundo é um território que possui uma gama de entidades da sociedade civil que trabalham com a população migrante, a exemplo Associação dos Senegaleses, Associação dos Venezuelanos, Associação Beneficente dos Muçulmanos de Passo Fundo, Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo, Pastoral dos Migrantes, entre outros. Porém, a entrevistada, em diversas

oportunidades, mencionou que, mesmo com uma diversidade de atores sociais, são poucas organizações que possuem presença de *advocacy* no território. A exemplo, quando relatou sobre os participantes do Fórum de Passo Fundo: “a *Cáritas que participa, mas não de uma forma muito efetiva assim. Acho que tem só um representante aqui em Passo Fundo, da Cáritas*”.

Nessa linha, nota-se que o território é composto por vários coletivos de migrantes, sendo, inclusive, o primeiro município que possui uma associação de venezuelanos no Rio Grande do Sul. Contudo, poucas vezes são consultados pelo poder público municipal. Assim, Clara explicou o teor de uma das consultas:

*Eles são chamados quando? Eles foram chamados por essa gestão. Na verdade, essa gestão que está agora, ela é uma continuação de 8 anos atrás, né? Então, é um prefeito que foi reeleito e agora ele passou para o seu sucessor. As vezes que eles foram chamados na prefeitura, eles foram chamados pela questão do comércio ambulante. Bem triste assim, sabe? E chegou um ponto que na última reunião estávamos, não sei quantas pessoas nós estávamos. Foi chamado um representante dos bengalis, foi chamado o representante da Mesquita [...] tinha um representante dos haitianos [...] foi chamado um vereador, que esse é policial militar [...]. E aí eu eu comentei que se fosse em fiscalizar os ambulantes senegaleses, essa fiscalização deveria ser para todas nacionalidades, inclusive os brasileiros que estavam vendendo nas ruas. Aí o prefeito na hora disse “não, não, não, mas a gente não está aqui para condenar o comércio dos estrangeiros” [...]. No fim, ninguém saiu da rua.*

Diante das informações coletadas, demonstra-se a inexistência de expressões institucionais no território de Passo Fundo e a arena estatal não é permeável por organizações da sociedade civil quando se trata dos fenômenos migratórios na localidade. Dessa maneira, passar-se-á à análise da gênese e da história das instituições e suas interações, a somar empiria ao referencial teórico proposto

Passo Fundo é um município que não possui nenhuma expressão institucional desenvolvida e nenhum arranjo institucional implementado. Diferentemente de outras cidades, a Administração Pública local desenvolve ações pontuais ao longo da trajetória das migrações internacionais Sul-Sul no município, e não uma resposta pública permanente a esta população. Nesse sentido, não houve institucionalização da pasta da migração em nenhum órgão da prefeitura. Não há, assim, como falar de gênese relacional e do impacto dos atores sociais na criação

das instituições na cidade, tendo em vista que não há nenhum equipamento estatal voltado para a população migrante.

Dessa maneira, o surgimento de ações pontuais vem por estímulos e incidência política de atores sociais, o que demonstra certa permeabilidade do tecido relacional do Estado, principalmente de burocratas que trabalham na pasta da educação, conforme explorado anteriormente. As poucas respostas públicas às necessidades da população migrante, assim, advêm de interações socio estatais, com sensibilização prévia do setor responsável pelas soluções das questões trazidas pelas entidades da sociedade civil.

Por outro viés, nota-se que há impacto das eleições e do jogo eleitoral na gestão migratória local. Conforme exposto anteriormente, a pessoa que ocupa o cargo de prefeito já possuía participação política anterior no município, o qual não visualiza com certa prioridade a gestão da migração como pasta em seus mandatos. Nesse contexto, a entrevistada apontou que *“é uma questão também de esquerda, né, então é uma gestão que sempre foi uma gestão de direita, então questão social, assim, nunca teve como uma prioridade”*.

Ainda, há um impacto do mercado no avanço das políticas públicas. Esta afirmação parte do relato da entrevistada, a qual esclareceu que a cidade compõe uma região de frigoríficos, de agronegócio e do comércio, majoritariamente. Estes ramos empresariais influenciam na abertura de vagas em massa para população migrante, sendo protagonistas na integração socioeconômica de não-nacionais no Brasil (DIAS, 2019).

A entrevistada relatou que entidades, como, por exemplo, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), acaba tendo impacto diretamente na governança migratória local, tendo em vista que pessoas influentes ao cenário da política pública de Passo Fundo estão inseridas no ramo empresarial. Dessa maneira, entendendo a gestão migratória como baixa prioridade e a decorrência de conflitos entre empresários lojistas e comércio de rua (principalmente senegalês), são pontos que *“não se avança em política [para migrantes]”*. Denota-se, portanto, maior permeabilidade ao mercado e ao jogo eleitoral, do que aos interesses e valores das organizações da sociedade civil em prol de migrantes e refugiados presentes no território.

Nessa linha, o desenvolvimento de ações pontuais pela prefeitura é configurado em *“ações públicas subterrâneas”*, pois não há nenhuma parceria

institucional para que as dinâmicas relacionais entre sociedade civil e Estado gerem frutos duradouros como expressões institucionais. É a forma encontrada para que atores estatais e sociais possam prestar, minimamente, assistência técnica a migrantes e refugiados, diante da ausência de políticas públicas de acolhimento e de integração local.

O poder de agência e coesão interna da Administração Pública local são mínimos, agravando o cenário com baixa permeabilidade da sociedade civil na internalização de uma governança migratória coordenada pelo governo local. Mostra-se, então, a não prioridade da política pública na agenda do governo. À vista disso, a entrevistada explicou o contexto social da cidade: existe um pensamento coletivo de criminalização da migração. Clara situou esta informação a partir do seguinte trecho:

*Eu tenho um outro projeto que eu trabalho, que é educação em direitos humanos para a Juventude. A gente está trabalhando com eles no segundo grau do ensino médio, com a UPF, [...] e a gente está trabalhando a questão da do caso da caravana do trem que ia para os Estados Unidos. E eu me assustei assim, né, isso que eu quero compartilhar isso contigo, porque muito da política vem do que se escuta em casa. Uma criminalização da migração, onde se parte do pressuposto de que ele, o migrante, é um desconhecido. E como que eu vou deixar essa pessoa entrar na minha casa? Isso é um discurso muito pronto de casa, sabe? Eu me assustei um pouco com isso, porque são jovens, são crianças, né? São crianças, são adolescentes sendo moldados na sua personalidade, que estão sendo moldadas.*

Denota-se, portanto, o preconceito e a xenofobia como dois fatores que agravam ainda mais o distanciamento da formulação e da implementação de uma política pública voltada a migrantes e refugiados.

### 7.3.1 A MUNIC em 2018 e em 2022 em Passo Fundo

Com a ideia de estudar as origens e as trajetórias das instituições voltadas para migrantes e refugiados, a pesquisa da MUNIC de 2018 foi analisada no âmbito dos instrumentos de gestão migratória para entender as políticas de integração local adotadas pelos governos subnacionais. Primeiramente será visualizada a coleta de dados pela MUNIC em 2018, posteriormente sua atualização por meio da pesquisa

de campo da dissertação e, por fim, será possível mensurar os aprimoramentos das capacidades estatais de Passo Fundo.

Assim, explorar-se-á o cenário em 2018 com relação aos instrumentos de gestão migratória coletados pela MUNIC.

Segundo o banco de dados da pesquisa do IBGE, em 2018 a Administração Pública de Passo Fundo respondeu que não havia existência de instrumentos de gestão migratória implementados pela prefeitura até então. Isso demonstra a fragilidade do tema na gestão da pasta migratória no âmbito local, corroborando, assim, com os obstáculos de permeabilização do Estado frente às demandas e às necessidades da população migrante.

Na pesquisa de campo realizada para esta dissertação, coletou-se dados para atualizar os instrumentos de gestão migratória de Passo Fundo em 2022, tendo em vista o lapso temporal de quatro anos sem aplicação dos questionários do IBGE referente às migrações internacionais.

Nesse sentido, em entrevista com Clara, vinculada com organização da sociedade civil presente no território, a entrevistada informou que existem associações de migrantes que se relacionam com a prefeitura de Passo Fundo, sendo elas: Associação dos Imigrantes Senegaleses; Associação Beneficente dos Muçulmanos de Passo Fundo; Associação de Venezuelanos (Tricolor no Sul). Inclusive, a entrevistada citou que estes já participaram de reuniões com o poder público municipal na discussão da pauta acerca do comércio de rua ambulante de migrantes, principalmente senegaleses.

Ainda, Clara informou, em entrevista, que existem cursos de formações fornecidos pelo Balcão Migra aos servidores públicos da prefeitura de Passo Fundo desde 2017, tratando a respeito das particularidades de atendimento a migrantes e refugiados. Estas capacitações, segundo a entrevistada, ocorrem anualmente, *“e já está na quinta edição. A última edição, do ano passado, a gente não acabou fazendo, porque não fizemos online”*. Assim sendo, em 2022 visualiza-se a existência da capacidade estatal municipal de realização de formação/capacitação continuada interdisciplinar.

Com relação aos instrumentos de gestão migratória que envolvem mecanismo de cooperação entre municípios e demais entes federados; promoção de curso permanente de português; atendimento multilíngue nos serviços públicos; existência de abrigo para migrantes e refugiados e existência de Centro de

Referência a migrantes e refugiados, em 2022 não houve desenvolvimento destas ferramentas.

Passar-se-á, portanto, à evolução das capacidades estatais municipais a partir da trajetória dos instrumentos de gestão migratória no poder público municipal de Passo Fundo.

De 2018 a 2022, nota-se evolução na capacidade estatal municipal de existência de associações e/ou coletivos de migrantes e refugiados que se relacionam com o poder público local. Esta ferramenta de gestão migratória demonstra-se importante, tendo em vista a possibilidade de interação socio estatal com demandas específicas da população migrante e a representação política destes frente às instâncias de poder.

Outro avanço notório foi o desenvolvimento das capacidades estatais municipais referente à capacitação continuada de agentes públicos municipais. O aprimoramento do atendimento da ponta a migrantes e refugiados é essencial para promover o acesso integral aos serviços públicos disponíveis na rede do município, além de garantir a observação às particularidades desta população. Ademais, é fundamental para a sensibilização dos servidores no tocante às situações de vulnerabilidade e aos determinantes sociais que giram em torno desta população no território.

Com relação aos mecanismos de cooperação entre município e demais entes federados, não houve nenhum avanço. Isso retrata a realidade de pouca permeabilidade ao tecido relacional do Estado e baixo interesse político e prioritário na gestão migratória municipal em buscar apoio às iniciativas de desenvolvimento de políticas de integração local. Também é possível notar a ausência das capacidades estatais de fornecimento de cursos de português e atendimento multilíngue nos serviços públicos.

No mesmo sentido, as ferramentas de gestão migratória que envolvem a implementação de Centro de Referência e de abrigo para acolhimento de migrantes e refugiados no município não foram desenvolvidas durante a trajetória de 2018 a 2022. A falta destes equipamentos na cidade impacta no acolhimento da população migrante no território, principalmente nas áreas de regularização migratória, acesso ao mercado formal de trabalho e apoio psicológico e social, o que pode gerar um aumento na vulnerabilidade destas pessoas.

Quadro 26 – Síntese comparativa da MUNIC em Passo Fundo

Instrumento de gestão migratória	2018	2022
Existe algum mecanismo de cooperação entre o município e os demais entes da federação (União e/ou Estados)?	Não	Não
Existe no município associação e/ou coletivo da população imigrante/refugiados que se relacione com a prefeitura?	Não	Sim
Existe no município curso permanente de português voltado especificamente para imigrante/refugiado?	Não	Não
O município realiza atendimento multilíngue nos serviços públicos?	Não	Não
Existe no município abrigo para o acolhimento de imigrantes/refugiados?	Não	Não
Existe no município Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados?	Não	Não
O município realiza formação/capacitação continuada e interdisciplinar?	Não	Sim

Fonte: elaborado pela autora.

#### **7.4 As dinâmicas socio estatais nos municípios e a gênese das agências públicas**

A partir da descrição das informações coletadas, visualiza-se caminhos diferentes para a existência de expressões institucionais em Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo. As trajetórias das dinâmicas de interação socio estatais e o impacto delas na constituição de capacidades estatais municipais variam de acordo com a autonomia de cada esfera local. Nesse sentido, passar-se-á à análise das semelhanças e diferenças da história das instituições, suas interações, a incidência das organizações da sociedade civil neste processo de constituição das agendas migratórias municipais e as capacidades estatais dos municípios.

A atual migração Sul-Sul foi identificada pelos três municípios com o “boom” migratório de haitianos e senegaleses em meados dos anos 2010 e 2012, onde as prefeituras não possuíam estruturas públicas preparadas para receber o deslocamento em massa de migrantes e refugiados. Particularidade ao contexto de cada cidade deve ser pontuada: Caxias do Sul recebeu haitianos, senegaleses e, posteriormente, ganeses em razão da Copa do Mundo de 2014, tendo em vista o número expressivo de frigoríficos da região que realiza produção de abates *halal*, necessitando, assim, de mão-de-obra muçulmana para estar de acordo com as normativas da religião.

Porto Alegre, por sua vez, por ser capital do estado do Rio Grande do Sul, possui maior diversidade de nacionalidades na mobilidade humana em seu território. Assim, já havia experienciado alguns processos de migração pontuais, como é o caso do de reassentamento solidário. Pontua-se que este fluxo migratório era coordenado com outros atores, tendo, por conseguinte, mapeamento necessário das famílias e sua atuação restrita e direcionada para aquele contingente de pessoas.

Passo Fundo demonstra que acompanhou o “boom” migratório haitiano e senegalês, também estabelecendo-se como rota migratória a pessoas advindas de Bangladesh. Este último fluxo se dá especificamente pelo mercado formal de trabalho na região da cidade pela necessidade de mão-de-obra de pessoas muçulmanas para realização do abate *halal*.

Com a crise sociopolítica da Venezuela, a demografia dos três lugares se modificou nos últimos anos: haitianos e senegaleses não ocupam, atualmente, a principal nacionalidade de migrantes e refugiados habitantes dos municípios. O fluxo

migratório venezuelano é expressivo, sendo o principal das três cidades, com perfil de extrema vulnerabilidade social. Nos três municípios, houve aumento expressivo de acesso a serviços públicos destas populações.

A constituição de respostas institucionais com relação ao fenômeno migratório e a trajetória das interações socio estatais são específicas de cada território. Nas três cidades notou-se que, embora haja pluralidade nas categorias de organizações da sociedade civil presentes nos territórios, existe pouca constituição de arranjos plurais na esfera do Estado, tendo em vista que muitos destes atores, como é o caso das associações de migrantes, não têm capacidade de incidir e de influenciar as ações.

As representações da população migrante não ocorrem de maneira heterogênea, sendo, usualmente, os mesmos atores sociais ocupando os encaixes institucionais no tecido relacional do Estado. É o caso, por exemplo, do CAM em Caxias do Sul, do Balcão Migra em Passo Fundo. Porto Alegre, por sua vez, possui maior heterogeneidade de organizações da sociedade civil (grupos universitários, entidades religiosas, organizações internacionais) que interagem com a arena estatal, muito em razão da constituição de uma instituição participativa no território. Nesse sentido, as dinâmicas relacionais entre sociedade civil e Estado nos três municípios possuem trajetórias com resultados diferentes na constituição de respostas institucionais às migrações internacionais.

Caxias do Sul se apresentou como um município em que as interações socio estatais são antigas, sendo a incidência política advinda de uma entidade religiosa denominada Centro de Atendimento ao Migrante. Com “*advocacy porta a porta*”, o ator social passou a sensibilizar o poder público municipal com relação à população migrante, fornecendo informações sobre atendimentos, contingente populacional não-nacional, necessidades específicas e particulares de pessoas em mobilidade internacional, além de normas e regulamentos aplicáveis ao direito migratório brasileiro.

As dinâmicas relacionais possibilitaram criar pontos de acesso a partir da sensibilização de técnicos da prefeitura e vereadores do município com a incidência da organização da sociedade civil e, por consequência, gerando um tecido relacional permeável ao ator social do território. Diante de anos de incidência, encaixes institucionais com Secretarias, CRAS e unidades básicas de saúde foram estabelecidos. Diante de cada passo, chegou-se ao resultado da implementação do

Centro de Informações ao Imigrante em 2020 e, posteriormente, a Política Pública Municipal para População Imigrante em 2021.

Nesse sentido, Caxias do Sul atesta um tecido relacional permeável diante do Centro de Atendimento ao Migrante, em que foram exercidas influências no processo de decisão para constituição de capacidades estatais municipais voltadas a migrantes e refugiados. Assim, as articulações com o aparelho estatal por anos geraram influenciou a definição de problema de agenda pública, que culminou na formulação e a implementação de política municipal a pessoas em mobilidade humana internacional, além da constituição de um equipamento de atendimento ao público-alvo em específico.

Porto Alegre, diferentemente de Caxias do Sul, embora seja uma cidade repleta de atores sociais de longa trajetória, somente implementou a instituição participativa COMIRAT/POA em 2015, com a incidência das organizações da sociedade civil por meio do Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul. Apesar das tentativas em implementar um equipamento estatal de atendimento a migrantes e refugiados, a prefeitura de Porto Alegre não deu continuidade no projeto de financiamento do governo federal para implementação do equipamento, sendo o maior obstáculo a coordenação interfederativa nos anos de 2017 e 2021.

Atualmente, em que pese a mobilização dos atores sociais para articular incidências frente à prefeitura de Porto Alegre, demonstra-se que o tecido relacional estatal não é permeável às demandas trazidas pelas organizações da sociedade civil. Tal fato já foi diferente antigamente, quando identificada a institucionalização da mobilização das organizações da sociedade civil em 2015, com a constituição do COMIRAT/POA pelas articulações e incidências dos atores sociais do território nos anos de 2013 e 2014.

Já em Passo Fundo, verifica-se que não há institucionalização da pasta migratória no município. Não existem órgãos da prefeitura destinados para migrantes e refugiados, além daqueles entendidos como universais de atendimento (assistência social, saúde, educação etc.). Embora escrito por Zamberlam et al (2016) o encaminhamento da implementação de um Comitê municipal no município em 2013, até os dias atuais não foi instituído.

Da mesma forma que Porto Alegre, a cidade de Passo Fundo não possui um tecido relacional permeável diante dos atores sociais. Os interesses e valores

promovidos pelas organizações da sociedade civil não conseguem penetrar a agenda para definição de problemas públicos para a constituição de políticas. Assim, verifica-se ausência de influências de atores sociais nos processos de tomada de decisão dos gestores municipais.

Denota-se que a origem das instituições implementadas em Caxias do Sul e em Porto Alegre advêm de um processo de interações socio estatais, em que encaixes institucionais foram construídos em uma trajetória histórica e culminaram no estabelecimento de duas instituições: CIAI, em Caxias do Sul, e COMIRAT/POA, em Porto Alegre. Para isso ocorrer, as organizações da sociedade civil tiveram trajetórias de sensibilização de técnicos, vereadores e prefeitos para estabelecimento de pontos de acesso à arena estatal. Posteriormente, se mobilizaram para arquitetar encaixes institucionais para angariar maior influência nos processos decisórios para implementação de políticas, como é o caso do CAM de Caxias do Sul e do Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul em Porto Alegre, com participação de reuniões em gabinetes, formação de alianças com outros setores da prefeitura e com outros atores sociais, até formar uma rede reconhecida pela arena estatal como atuante e incidente em prol de políticas públicas a migrantes e refugiados.

Todavia, atores sociais de Passo Fundo não acompanham a mesma dinâmica relacional, tendo em vista que o grau de influência da sociedade civil nos processos decisórios é baixo, não possuindo encaixes institucionais arquitetados pelos atores sociais nas instituições estatais. Ainda assim, existem pressões exercidas pelas organizações da sociedade civil para melhoria da conjuntura de integração local de não-nacionais no município, como é o caso da organização que Clara pertence, a qual auxilia tecnicamente a Secretaria da Educação em desenvolvimento de uma capacidade estatal para atendimento da população migrante.

A partir disso, denota-se que as relações da sociedade civil e do Estado não precisam estar institucionalizadas para existirem. Para além da arena estatal, nos três municípios houve a constituição da rede informal de atores como modo de viabilizar a prestação de serviços para a população migrante, tendo em vista a complexidade das necessidades atuais. As ações públicas subterrâneas podem ser visualizadas, principalmente, em cidades que não têm equipamentos voltados para migrantes e refugiados instituídos. A cidade de Passo Fundo, assim, demonstra

maior rede informal de atores (técnicos, servidores públicos e atores sociais), em que desenvolvem respostas às necessidades da população migrante.

Esta relação interdependente também é percebida em Porto Alegre, quando atores sociais afirmam que possuem parcerias entre si para desenvolvimento de projetos conjuntos em prol da população migrante, além de estabelecerem contatos com técnicos dos CRAS e de outros órgãos municipais para promoção de acesso a direitos pelo público-alvo em específico. Nos mesmos moldes de Porto Alegre, a rede informal de atores é verificada em Caxias do Sul, onde parcerias são firmadas entre equipamentos e organizações da sociedade civil para trabalho em conjunto.

Outro fator que torna o Estado poroso é a influência do jogo político nas instituições governamentais. Nos três municípios é possível observar que as eleições é um fator fundamental para constituição, manutenção e/ou descontinuidade das políticas públicas. Em investigação de Caxias do Sul, cita-se a retomada da construção da política pública pelo ator social CAM quando o cenário político favorecia a promoção dos interesses da população migrante, por intermédio de vereadora previamente sensibilizada à agenda.

Já em Porto Alegre e em Passo Fundo, a conjuntura se estabelece com menos porosidade da sociedade civil também em razão de alta influência do jogo político. Como foi possível observar, em ambas as cidades as demandas de migrantes e refugiados não são percebidas como agendas de interesses, principalmente em Passo Fundo, onde a entrevistada Clara afirmou que a continuidade de gestão no espectro político de direita impede a promoção de pautas sociais.

Diante deste resgate a respeito da gênese das instituições e das interações entre sociedade civil e Estado, serão analisadas as capacidades estatais municipais instaladas nas três cidades.

Caxias do Sul é um município que desenvolveu equipamento de atendimento estatal exclusivo para a população migrante, o que já demonstra um aprimoramento na governança migratória local, sobretudo no desenvolvimento organizacional com nova criação de estruturas administrativas. Nesse sentido, há disponibilização de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários para o desempenho das atividades.

Porém, existem fragilidades referente às capacidades técnico-administrativas presentes: a disponibilidade do quadro de pessoas é baixa e sua capacitação para

atuação com relação à temática se deu no curso dos serviços públicos prestados pela instituição. Além disso, o espaço físico de atendimento é distribuído em dois andares da prefeitura, o que dificulta o amplo acesso de migrantes e refugiados ao CIAI. Ademais, o sistema orçamentário advém da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social, não possuindo um fundo de arrecadação próprio para execução da política municipal de atenção à população migrante.

Somado a isso, não houve fortalecimento do sistema administrativo local, tendo em vista que existem dificuldades na elaboração de ações e projetos intersetoriais, com desconhecimento da própria prefeitura sobre a existência do espaço. Também, há uma lacuna na promoção de espaços institucionalizados de participação dos atores sociais, o que impacta diretamente na capacidade político-relacional da instituição.

Com relação à Porto Alegre, as capacidades estatais da gestão local giram em torno da instituição participativa denominada Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítima de Tráfico de Pessoas de Porto Alegre. Com relação à capacidade técnico-administrativa, verifica-se baixa disponibilização de quadro de pessoas, além da ausência de capacitação destes para atuação na pauta migratória. Além disso, a disponibilização de recursos materiais e tecnológicos dependem da distribuição da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, o que obstaculiza maiores recursos para promoção de ações pelo Comitê municipal.

Com relação à capacidade político-institucional, denota-se participação da sociedade civil na instituição participativa, porém não há penetração dos interesses no tecido estatal. Ainda, o próprio Comitê municipal funciona como um canal de interlocução entre Estado e atores sociais, porém existem barreiras citadas anteriormente para que as organizações mobilizadas possam influenciar nos processos de decisão das políticas públicas. Portanto, observa-se baixa capacidade político-institucional.

Por fim, em Passo Fundo, esta análise encontra-se prejudicada, tendo em vista que não houve implementação de equipamentos estatais de atendimento a migrantes e refugiados, nem instituições participativas. Assim, é inexistente o exame de capacidade técnico-administrativa do município, pois não há estrutura que orbite ações e políticas públicas voltadas para população migrante. Ainda, a capacidade político-institucional resta prejudicada, uma vez que não existem mecanismos de

controle social e de garantia de participação da sociedade civil no Estado para formulação e implementação de políticas públicas.

Evidencia-se, dessa maneira, algumas dificuldades em comum na instalação de capacidades estatais municipais: baixos recursos orçamentários, humanos, materiais e tecnológicos; baixo desenvolvimento organizacional, tendo em vista que o próprio aparelho público desconhece as expressões institucionais implementadas e baixo desenvolvimento de mecanismos de cooperação interfederativa. Com relação à Porto Alegre e Passo Fundo, existe outro obstáculo semelhante: baixa prioridade da agenda migratória no jogo político e eleitoral da esfera local.

Embora tais lacunas apresentadas na análise das capacidades estatais e no desenvolvimento institucional dos municípios referente à gestão migratória, a análise comparativa da MUNIC de 2018 com a pesquisa de campo de 2022 trouxe à tona que existem evoluções na gestão migratória nas três cidades. Em Passo Fundo, por exemplo, existem capacitações anuais para servidores públicos, promovidas por organizações da sociedade civil, além de relações estabelecidas com associações de migrantes. Já Porto Alegre instituiu mediadores interculturais no aparelho público de saúde, prestando serviços multilíngues. Por fim, Caxias do Sul propõe atendimento multilíngue no seu equipamento estatal de atendimento a migrantes e refugiados, além da formulação e implementação de uma política pública municipal, a instituição de um Centro de Referência e a disponibilização de capacitação de servidores públicos.

Estas ferramentas de gestão da agenda migratória diferem de município para município, tendo em vista a ausência de uma política migratória verticalizada, onde a autonomia da esfera municipal determina, a partir da sua conjuntura e realidade, a possibilidade de aprimoramento da governança migratória local.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As migrações internacionais no século XXI se apresentam como um complexo fenômeno vivenciado pelas pessoas que se encontram em mobilidade humana. Nota-se que é um século que os fluxos migratórios partem do Sul global para países que compõem, também, o Sul: América Latina, Caribe, África e Oriente Médio. O Brasil, portanto, é uma das principais rotas migratórias de nacionalidades advindas destas regiões citadas.

A população que se desloca na atualidade enfrenta múltiplos desafios: desde a saída do país de origem até seu processo de integração local no território de destino. Barreiras culturais, linguísticas, jurídicas e simbólicas são identificadas como obstáculos presentes na vida do migrante, que se encontram, majoritariamente, em situação de vulnerabilidade e risco nos dias de hoje. Dessa maneira, exige-se posições dos Estados que sejam correspondentes às assinaturas de acordos e tratados internacionais de direitos humanos, além da adequação de seu ordenamento jurídico interno conforme seus compromissos e que observem agenda da mobilidade humana internacional.

No Brasil, foi possível verificar que a construção identitária brasileira influenciou as políticas migratórias adotadas pelo país. A determinação do migrante “desejado” e do migrante “indesejado” permeou as legislações que regulamentavam a entrada e a saída de pessoas não-nacionais, bem como aqueles que eram considerados sujeito de direitos frente ao ordenamento jurídico brasileiro.

Ao mesmo tempo, o Brasil é um país que ratificou tratados internacionais ao longo da trajetória da gestão migratória em seu território. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, direitos individuais e sociais foram garantidos pela Carta Magna para brasileiros e para migrantes e refugiados, de igual forma. Além disso, é descentralizadora na implementação das políticas sociais: a implementação destes serviços fica sob responsabilidade dos governos subnacionais.

No entanto, a fragmentação da política migratória em âmbito da União em diversos Ministérios, somada à falta de regulamentação da Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia de maneira coordenada e intersetorial, com destinação de atribuições e responsabilidades claras para órgãos federais, estaduais e municipais, geram obstáculos no desenvolvimento das capacidades estatais dos governos subnacionais. Desse modo, evidencia-se a primeira fragilização da política

migratória brasileira: a dúbia postura frente a atual migração, que concede a permissão para entrada no país, mas não regulamenta e não dispõe sobre políticas de permanência e de acesso às políticas sociais. Nesse contexto, os municípios ficam com a incumbência da implementação dessa política por meio da sua autonomia enquanto ente federativo.

Squeff e Pecker (2020) afirmam que a política migratória não gira em torno de, somente, regulamentações acerca da entrada e da saída de pessoas no território brasileiro; elas devem comportar, também, práticas estatais para inserção de migrantes e refugiados, isto é, condições de permanência no Brasil. A falta de regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia obstaculiza a coordenação interministerial e interfederativa de ações, metas e programas claros para população migrante com relação aos governos subnacionais. Além disso, a ausência de sua implementação implica no prejuízo da efetivação dos direitos humanos das pessoas em mobilidade, uma vez que muitos destes migrantes e refugiados encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade e risco.

Este trabalho, portanto, teve como objetivo principal explorar as diferentes expressões institucionais desenvolvidas pelos municípios do Rio Grande do Sul, visto que a revisão da literatura apontou como indicador a ausência de trabalhos que buscam observar as gêneses das instituições e as dinâmicas relacionais que se apresentam na gestão da migração. Para efetivar este estudo, primeiro utilizou-se do recorte quantitativo da pesquisa que retrata o perfil do migrante no Rio Grande do Sul, elaborada pelo Departamento de Estatística e Economia do governo gaúcho, onde escolheu-se especificamente os municípios que mais possuem migrantes inscritos no Cadastro Único, entendendo a importância do referenciamento na rede socioassistencial, além de levantar hipótese que estas cidades desenvolveram expressões institucionais para responder às necessidades das pessoas em mobilidade internacional.

De maneira inicial, importante salientar os limites deste trabalho. A pesquisa de campo foi restrita a poucas entrevistas em razão do tempo para execução destas. Cada caso, portanto, poderia ser aprofundado com maior número de entrevistas, observando as diversas categorias de análise do Estado e das organizações da sociedade civil propostas no estudo. Além disso, o fator tempo influenciou na análise de mais cidades e suas trajetórias, bem como entrevistas com empresas e entidades representativas do setor econômico para entender o posicionamento do mercado a

respeito da produção de capacidades estatais para migrantes e refugiados no Rio Grande do Sul.

Em continuidade, em que pese inúmeras barreiras enfrentadas pela lacuna existente diante da ausência de uma política verticalmente coordenada, reconhece-se os amplos esforços das prefeituras na governança migratória local. O banco de dados elaborado com a pesquisa para analisar as expressões institucionais presentes pondera uma rede de trabalho humanitário estabelecida nos dez municípios que compõem o maior percentual de inscrição de migrantes e refugiados no Cadastro Único, além de Rio Grande.

Diante das hipóteses aventadas, verifica-se que o número de migrantes e refugiados inscritos no Cadastro Único não influencia no desenvolvimento das estruturas estatais e na implementação de ações públicas voltadas a pessoas em mobilidade internacional. Observa-se este fenômeno ocorrendo no município de Porto Alegre, por exemplo, que é a cidade que mais apresenta inscrições na rede socioassistencial, porém possui um departamento (UPIRDD) e uma instituição participativa (COMIRAT/POA) implementados. Diferentemente Esteio, por exemplo, que ocupa o 9º lugar no *ranking* da pesquisa do DEE/SPGG/RS e implementou uma política pública voltada à população migrante com fundo de arrecadação de recursos financeiros, além de dois equipamentos de atendimentos estatais exclusivos a este público.

Além disso, há confirmação de que a falta de uma regulamentação federal que coordene uma política migratória de maneira vertical e transversal às áreas de conhecimento implica na diversidade de expressões institucionais nos municípios, o que condiz com o princípio da autonomia conferida a este ente federado na Constituição Federal de 1988. Isso é possível constatar por meio da discriminação de dados levantados para categoria do Estado, onde apresenta-se equipamentos de atendimentos estatais exclusivos a migrantes e refugiados com nomenclaturas, como, por exemplo, “Coordenadoria”, “Centro”, “Serviço”, “Espaço Mundo”, entre outros. Também, os próprios setores que tratam da agenda migratória no município, sendo “Unidade”, “Coordenadoria”, “Comissão” ou “Diretoria”.

Outra diferença notória é na natureza da Secretaria municipal, em que algumas atrelam a migração à pasta do Desenvolvimento Social, outras à Assistência Social, outras à Cidadania. Nesse sentido, pouco há desenvolvimento de instituições participativas nos municípios gaúchos, sendo presentes em Porto Alegre

e Rio Grande, ambos com caráter de Comitê, em Bento Gonçalves, com caráter de Comissão e Esteio, com caráter de Comitê Executivo voltado às políticas públicas e inserção de duas cadeiras à população migrante em Conselho Municipal de Direitos Humanos. Todavia, conforme visto nesta dissertação, as instituições participativas são executadas com obstáculos de recursos humanos, como é o caso de Porto Alegre, ou ainda não foram implementadas, como é o caso de Esteio.

A autonomia municipal não significa, no entanto, que o poder municipal seja necessariamente insulado da sociedade civil. A partir do mapeamento realizado, foi possível detectar a robustez presente de organizações da sociedade civil, com maior presença de entidades religiosas que propõem atendimento e acolhimento da população migrante no território, além de número expressivo de associações e coletivos de migrantes e refugiados.

Nesse sentido, reconheceu-se a hipótese de que, quanto maior o número de presença de atores sociais no território, maior a interação e reivindicação com o Estado, não foi concretizada. Com as análises referentes ao município de Porto Alegre e Passo Fundo, por exemplo, ambos com presença de múltiplos atores sociais, demonstrou-se que, embora articulação e mobilização da sociedade civil para incidência em prol das necessidades da população migrante, não houve implementação de capacidades estatais municipais em ambas as cidades, uma vez que o Estado não se mostrou permeável às demandas trazidas pelas organizações sociais.

Estes casos citados diferem de Caxias do Sul. Com a presença de 04 organizações da sociedade civil no território e com um ator com grande participação política (Centro de Atendimento ao Migrante), foi possível a formulação e a implementação de uma política municipal voltada à população migrante, além de constituição de um equipamento estatal exclusivo de atendimento a migrantes e refugiados. A instituição e o aprimoramento das capacidades estatais do município voltada a este público tiveram como base a influência do ator social. Assim, depreende-se que não importa o número de atores sociais presentes no território, e sim a qualidade das interações, como, por exemplo, utilização de pontos de acesso estratégicos ao Estado, transparência dos interesses em momentos favoráveis da arena política, acesso aos decisores para construção do problema público, entre outros.

Nesse contexto, verifica-se que a prestação de serviços pelas organizações da sociedade civil encaixa-se na lacuna deixada pelo Estado, quando não há presença de equipamentos estatais próprios à população migrante. Existe uma transferência de responsabilidades estatais aos atores sociais nesta atuação, em que se “socorrem” nas capacidades sociais para atendimento e acolhimento de migrantes e refugiados e, por consequência, não constituem suas capacidades estatais.

As organizações da sociedade civil, apesar de possuírem recursos limitados e escassos, são atores importantes nesta rede de atuação à migração e ao refúgio no cenário nacional, regional e municipal. Além de realizar atendimentos, constroem ações de integração local em parceria com outros atores públicos e/ou sociais, além de tomarem parte na formulação e na implementação de políticas públicas para esta população em razão da não-presença do Estado. As iniciativas descritas não são baseadas na “cogestão” da agenda migratória, e sim terceirização de responsabilidades do poder público à sociedade civil.

Diante destes apontamentos, identificou-se que o perfil traçado desta população advém do Haiti, do Senegal e da Venezuela, majoritariamente, sendo o maior fluxo, atualmente, o de venezuelanos no estado. Portanto, há uma mudança na demografia dos próprios fluxos migratórios ao Rio Grande do Sul, o que demonstra uma necessidade de constante atualização da temática. Assim, essas migrações são consideradas “novos rostos”, isto é, uma migração que não é calcada nos princípios “ideais” de migrantes, estipulados durante a trajetória das políticas migratórias brasileiras: branco, europeu, provedor da família e religioso. O fato do perfil se diferenciar, além da soma de barreiras enfrentadas por migrantes e refugiados no território brasileiro, os tornam potenciais usuários de políticas públicas no Brasil.

Conforme constatado na dissertação, o perfil do migrante em território gaúcho é majoritariamente composto por homens, jovens e negros, com alguma escolarização, além de já ter possuído alguma ocupação profissional em seu país de origem; assim, passam a fazer parte desta rota da mobilidade humana internacional Sul-Sul.

Especificamente no Rio Grande do Sul, quando tais pessoas se reterritorializam nos municípios, enfrentam barreiras culturais e sociais, principalmente acerca da raça/cor e da nacionalidade, uma vez que há a criação do

imaginário social da população gaúcha a partir da exclusão da pessoa negra como aponta Oliven (1996). Observando os casos de Caxias do Sul e de Passo Fundo, cidades que foram colonizadas por italianos, verificou-se episódios de racismo e de xenofobia à migração contemporânea negra, a qual se afasta do determinante ideal de “migrante”. Este fator não pode ser descartado da hipótese de presença de racismo institucional quando se fala na construção de instituições voltadas para migrações. Dessa maneira, entende-se importante o aprofundamento deste estudo em agendas futuras.

A abordagem do neo-institucionalismo histórico indica que as instituições podem surgir de duas formas: por autonomia do Estado, com iniciativa de técnicos e/ou da gestão, ou por interação entre sociedade civil e Estado (socio gênese). Assim, apresenta-se os seguintes resultados em relação aos casos estudados.

Referente às gêneses das instituições a partir da autonomia do Estado, denota-se que Cachoeirinha desenvolveu capacidades estatais voltadas exclusivamente à população migrante por meio da iniciativa da burocracia, e Canoas e Esteio, por iniciativa tanto dos técnicos, como por vontade política do gestor. Nos três casos não houve participação de organizações da sociedade civil na constituição das instituições analisadas, bem como não constam com atores sociais presentes no território.

Verificou-se que, de início, relações interfederativas deram subsídios à gestão da pasta migratória no governo local, com a estratégia de interiorização da Operação Acolhida em 2018. As três cidades tiveram o mesmo ponto de partida: o recebimento de recursos financeiros federais proporcionais ao número de migrantes venezuelanos acolhidos e tiveram o mesmo tempo de execução do projeto. Todavia, a trajetória de implementação de capacidades estatais difere para cada município.

Findado o programa em 2019, os três governos locais institucionalizaram equipamentos voltados a migrantes e refugiados em diferentes ferramentas e níveis. Cachoeirinha demonstra um cenário de extrema fragilidade e informalidade institucional, tendo em vista que o Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante não consta vinculado em nenhum regimento interno de órgão ao município. Considera-se, também, que o cenário político da cidade é instável, o que dificulta a coordenação para implementação de ações públicas a migrantes e refugiados.

Além disso, técnicos da prefeitura que atuam no equipamento estatal “acumulam” funções de execução de outros projetos. Apesar da dependência de atores sociais para execução de políticas de integração local, houve esforços para manutenção da prestação de serviços à população migrante pela burocracia. Nesse sentido, uma das maneiras de ampliar as possibilidades de acesso a direitos a pessoas em mobilidade humana internacional foi o estabelecimento de uma rede de atores informal, com pessoas de referência do Estado, da sociedade civil e voluntários.

A ausência de recursos orçamentários, materiais, organizacionais e a limitação de pessoas para gestão da migração no município desencadeou na busca de parceiros e voluntários para as necessidades de migrantes e refugiados. Tecendo esta rede paralela de contatos, a prestação de serviços à população migrante tornou-se facilitada a um município que apresenta realidade fragilizada no tocante à gestão da migração.

Já Canoas tem uma institucionalização da pauta de maneira intermediária. Disponibilizando uma Coordenadoria, houve a formação de um arranjo institucional específico para trabalhar com a população migrante. Todavia, diante do cenário político instável de cassação de mandato do prefeito, o qual foi o representante da vontade política manifestada a favor da institucionalização da agenda migratória por intermédio de equipamento no município, também é uma cidade que não consegue avançar nas implementações de ações públicas voltadas à população migrante.

Quanto ao quadro pessoal, em que pese não seja extenso, ainda possui técnicos específicos para atendimento da população migrante e gestão da pasta migratória. Por ser um serviço com limitado recurso humano e orçamentário, ainda depende da rede informal de atores constituída para alcançar o melhor resultado do trabalho proposto. Muitas destas parcerias funcionam da mesma forma que Cachoeirinha: o estabelecimento de contatos com técnicos de referência de órgãos vinculados à Administração Pública local, além de atores sociais e coletivos de migrantes.

Demonstra-se que Cachoeirinha e Canoas, embora tenham desenvolvido capacidades estatais municipais, não aplicaram recursos orçamentários e humanos suficientes para execução do trabalho da Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes. Verifica-se, portanto, alguns obstáculos em comum: dificuldade na

continuidade da política pública em razão da constante mudança de representantes políticos; falta de recursos humanos e de ausência de recursos orçamentários.

Esteio, por sua vez, se tornou uma referência no desenvolvimento de capacidades estatais municipais. Atualmente é o município que possui maior grau institucionalizado da agenda migratória, com uma política pública implementada e dois equipamentos estatais exclusivos de atendimento à população migrante. Ademais, a cidade possui cadeiras representativas da agenda migratória em Conselho de Direitos Humanos e Fundo próprio para arrecadação de recursos para ações públicas voltadas a migrantes e refugiados.

Um dos pontos principais para o maior desenvolvimento das capacidades municipais estatais de Esteio é a continuidade do dirigente municipal e o acesso dos técnicos que trabalham na pasta migratória a ele, para tomada de decisões a respeito da implementação das expressões institucionais voltadas a migrantes e refugiados. Além disso, é uma cidade que possui mecanismo de cooperação com a União para desenvolvimento de projetos e programas na área das migrações internacionais, o que possibilita maiores recursos e corresponsabilização entre entes federados na promoção de políticas de integração local à população migrante.

Nas três outras cidades – Porto Alegre, Passo Fundo e Caxias do Sul –, observou-se a presença e a forte interação socio estatal em torno da temática. Caxias do Sul foi a única cidade que constituiu capacidades estatais municipais a partir deste enfoque. Devido aos anos de incidência política do Centro de Atendimento ao Migrante (CAM), uma organização da sociedade civil voltada para migração, houve implementação de política pública municipal para população migrante, além de equipamento de atendimento estatal exclusivo.

Esta dinâmica relacional se deu através de pessoas chaves na prefeitura, observando o jogo eleitoral e o momento político vivenciado pela cidade. Com a mobilização dos agentes públicos e do fornecimento de capacitações a respeito das migrações internacionais, foi possível a permeabilização do tecido relacional estatal com o “*advocacy corpo a corpo*” da organização social e, por conseguinte, o desenvolvimento das capacidades estatais municipais presentes no território.

Observa-se, portanto, a importância do tecido estatal ser permeável ou não frente às dinâmicas relacionais. O caso de Porto Alegre e de Passo Fundo demonstram que não basta que organizações da sociedade civil sejam mobilizadas nos territórios, também é necessária articulação da gestão local e dos técnicos dos

serviços públicos. Nesse contexto, ambas as subseqüentes gestões decidiram apoiar-se nos serviços das organizações da sociedade civil para atendimento a migrantes e refugiados e para promoção de políticas de integração local a este público, desresponsabilizando, assim, os municípios a desenvolverem capacidades estatais próprias ao público migrante. O que se evidencia é a existência de uma terceirização das responsabilidades às capacidades sociais.

Passo Fundo é o município que possui a conjuntura mais complexa quando se trata das dinâmicas de relação socio estatais. Nesse contexto, é perceptível a modulação das organizações frente ao cenário institucional: a incidência das organizações sociais de Passo Fundo não é na temática de formulação e implementação de políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados, e sim influência direta nas Secretarias existentes para mobilizar diretamente profissionais da área para favorecimento de interesses institucionais. Impende destacar, portanto, as políticas subterrâneas como forma de articulação de atores sociais com burocratas em razão da ausência do Estado na gestão migratória.

A partir da amostra, observa-se que nas seis cidades gaúchas a tendência é um baixo fornecimento de serviços a migrantes e refugiados, existindo pouca exploração dos instrumentos de gestão migratória pelas prefeituras. Além da falta de aprimoramento técnico nos atendimentos, a ausência de equipamentos de atendimentos estatais exclusivos para população migrante institucionalizados aponta como obstáculo na promoção de políticas de integração local a migrantes e refugiados.

Como modo de sanar as ausências e as fragilidades de equipamentos e de capacidades estatais, burocratas constroem rede informal de atores para possibilitar atendimento e ações de integração a migrantes e refugiados nos seis municípios. Esta rede é composta por atores sociais e por atores públicos previamente sensibilizados com a temática migratória.

A constituição desta rede, portanto, advém da iniciativa de pessoas que prestam atendimento a migrantes e refugiados. Durante o tempo de atuação com a população, conhece-se pessoas chaves das principais áreas: saúde, educação e assistência social, além das organizações da sociedade civil e suas especialidades de trabalho. O seu funcionamento se dá por meio de encaminhamentos informais às instituições e/ou às organizações de casos a serem atendidos, além das trocas de informações e conhecimentos acerca de vagas de trabalho, de cursos

profissionalizantes, de aulas de português, de novas determinações para regularização migratória, entre outras informações. Destaca-se o município de Canoas, o qual aprimorou sua rede informal de atores criando um grupo de *WhatsApp* com as organizações e os burocratas de referência, onde conseguem contatá-los com maior facilidade, bem como obter iniciativas para ações de integração local a partir deste espaço.

Embora os desafios enfrentados pelos governos locais na promoção de políticas sociais descentralizadas, verifica-se que todos os municípios obtiveram avanços na gestão migratória local por meio da análise dos dados da MUNIC em 2018 e sua devida atualização com a pesquisa de campo proposta em Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Caxias do Sul, Porto Alegre e Passo Fundo. Esta evidência aponta a necessidade de pesquisas estaduais e nacionais e a concentração de dados a respeito das migrações internacionais para elaboração e implementação de respostas efetivas à população específica.

Verifica-se que quatro de seis municípios, desde 2018, instituíram Centro de Referência e Apoio a migrantes e refugiados, com nomenclaturas diversas, sendo eles: Canoas, com a Coordenadoria de Igualdade Racial e Imigrantes; Cachoeirinha, com Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante; Esteio, com o Espaço Mundo e Caxias do Sul, com o Centro de Informações e Atendimento a Imigrantes.

Todavia, a ferramenta de gestão migratória menos desenvolvida foi o mecanismo de cooperação com os demais entes federados. Denota-se que somente Esteio deu continuidade às relações interfederativas estabelecidas em 2018 por meio do programa de interiorização, implementando, assim, o Centro de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes em 2022, projeto desenvolvido por meio do Ministério da Cidadania e da prefeitura.

É necessário enfatizar, ainda, o mecanismo de gestão migratória que aponta a existência de associação e/ou coletivo de migrantes que se relacionam com as prefeituras. Em 2022 as entrevistas apontaram que Passo Fundo, Porto Alegre, Caxias do Sul e Canoas contam com a relação com coletivos de migrantes. Contudo, os entrevistados também afirmaram a baixa participação social desta população na formulação de políticas de integração local e no aprimoramento das capacidades estatais municipais já presentes.

Sistematiza-se, abaixo, os resultados coletados até então das categorias de análise de “Estado” e “Sociedade Civil” de maneira quantitativa.

Quadro 27 – Sistematização quantitativa dos resultados coletados na categoria “Estado” e “Sociedade Civil”

Municípios	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas	Setor subordinado a outra secretaria	Instituições Participativas	Equipamento estatal exclusivo ao atendimento de migrantes	Índice somatório de "Estado"	Entidades religiosas	Associações de migrantes	Grupos universitários	Internacional	Outros	Índice somatório de "Sociedade Civil"
Porto Alegre	1	1	1	0	3	1	1	1	1	0	4
Canoas	1	1	0	1	3	1	1	1	0	0	3
Caxias do Sul	1	1	0	1	3	1	1	0	1	1	4
Cachoeirinha	1	1	0	1	3	0	0	0	0	0	0
Esteio	1	1	1	1	4	0	0	0	0	1	1
Passo Fundo	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3

Fonte: elaborado pela autora.

Ademais, também se demonstra os resultados coletados da MUNIC de 2018 e sua devida atualização no ano de 2022, proposta neste trabalho. Sistematiza-se, abaixo, os resultados coletados até então das categorias de análise de “Estado” e “Sociedade Civil” de maneira quantitativa.

Quadro 28 – Sistematização quantitativa dos resultados coletados da MUNIC em 2018 e em 2022

Mecanismo de Cooperação [2018]	Mecanismo de Cooperação [2022]	Associação de Imigrantes [2018]	Associação de Imigrantes [2022]	Curso de Português [2018]	Curso de Português [2022]	Atendimento multilíngue [2018]	Atendimento multilíngue [2022]	Abrigo [2018]	Abrigo [2022]	Centro de Referência [2018]	Centro de Referência [2022]	Formação Continuada [2018]	Formação Continuada [2022]	Índice MUNICIPAL
1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5
0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	5
0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	7
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	6
0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2

Fonte: elaborado pela autora.

O que se demonstra, desta dissertação, é que as capacidades técnico-administrativas são incipientes, apesar de já demonstrar um avanço na reconstrução histórica dos municípios. O ponto que chama atenção é a ausência de recursos humanos e a lacuna de arcabouços jurídicos que institucionalizam a agenda nos municípios, citando, por exemplo, a “inexistência formal” do Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante em Cachoeirinha. Importante destacar o caso de Esteio, com desenvolvimento organizacional, jurídico e destinação específica de recursos, inclusive de Fundo Municipal para desenvolvimento da política pública de atenção à população migrante.

Nesse sentido, a capacidade político-institucional também é identificada como incipiente. Nota-se que as limitações técnicas e administrativas de atuação dos burocratas impedem que outras capacidades sejam desenvolvidas. A construção de espaços de controle e participação social, além da busca de instrumentos de cooperação e de parcerias institucionais são pontos obstaculizados nas prefeituras pelas fragilidades de recursos dos serviços ali instituídos.

Em que pese os obstáculos de aprimoramento das capacidades técnico-administrativas e político-institucionais pelos governos locais na agenda migratória, reconhece-se os esforços das prefeituras na governança migratória local na tentativa de implementação de políticas de integração. Desse modo, evidencia-se que “ações subterrâneas” são desenvolvidas em interação da sociedade civil organizada com pessoas chaves do Estado para sanar as necessidades da população migrante.

Denota-se, deste trabalho, que a coordenação da gestão da pauta é importante quando há muitos atores no desenvolvimento de ações para que haja continuidade e congruência nos serviços fornecidos. Contudo, quando não há diretrizes centrais e gerais para modulação das atividades a serem prestadas em âmbito local, as capacidades são desenvolvidas da forma e com os recursos que são possíveis (ALLARD, 2009). Autonomia dos municípios possibilitam múltiplas expressões institucionais nas cidades gaúchas, conforme a realidade de recursos e de interesses políticos de cada local.

Diante das considerações finais, este estudo revela que existe importante agenda acadêmica a ser explorada na interseccionalidade entre os temas da migração, da Ciência Política e das Políticas Públicas. Rede informal de atores, constituição de políticas subterrâneas, ferramentas de gestão migratória, categorias analíticas de atores do Estado e da sociedade civil e terceirização de capacidades

estatais às organizações da sociedade civil são resultados desta exploração que aprofundam o marco teórico sobre autonomia do Estado ou da socio gênese das políticas. Além disso, podem ser usados em futuras pesquisas na linha de estudo acerca das instituições brasileiras.

Com esta dissertação, foi possível notar que realidades dos municípios podem – e devem – ser exploradas, na medida em que respondem institucionalmente ao fenômeno migratório. Assim, investigações acerca das origens, das trajetórias, dos múltiplos atores envolvidos, das etapas de formulação, de implementação e de monitoramento das políticas voltadas às pessoas em mobilidade humana internacional podem contribuir no aperfeiçoamento das lentes teóricas utilizadas, além de aprimorar a gestão migratória local.

## REFERÊNCIAS

ABDUR, Luciana. Secretparua faka sobre acolhida a venezuelanos em workshop na Capital. *In*: Prefeitura de Esteio. Esteio, 07 agosto 2019. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16041:secretaria-de-cidadania-fala-sobre-acolhida-a-venezuelanos-em-workshop-da-onu-na-capital&catid=26&Itemid=203](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16041:secretaria-de-cidadania-fala-sobre-acolhida-a-venezuelanos-em-workshop-da-onu-na-capital&catid=26&Itemid=203). Acesso em: 06 ago. 2022.

ABERS, Rebecca. Prefácio. *In*: LAVALLE, Adrian Gurza; et. al. (orgs.) **Movimentos sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro, RJ: EdUERJ, 1 ed. 2018. p. 13-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/v4cnf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ACNUR. Dados sobre refúgio. [S.l.], **ACNUR**, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ACOLHIMENTO humanitário em Canoas auxilia centenas de pessoas e atuação é destaque no desenvolvimento social em 2018. *In*: Prefeitura de Canoas. Canoas, 26 dezembro 2018. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/acolhimento-humanitario-em-canoas-em-2018-auxilia-centenas-de-pessoas-e-atuacao-e-destaque-no-desenvolvimento-social/>. Acesso em: 03 jul. 2022.

ADILÓ Didomênico é eleito prefeito de Caxias do Sul com 59,57% dos votos. *In*: Correio do Povo. [S.l.], 29 novembro 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/elei%C3%A7%C3%B5es/adil%C3%B3-didomenico-%C3%A9-eleito-prefeito-de-caxias-do-sul-com-59-57-dos-votos-1.529067>. Acesso em: 16 ago. 2022.

ADMINISTRAÇÃO Municipal premia Funcionários Destaques de 2019. *In*: Prefeitura de Esteio. Esteio, 29 outubro 2019. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16579:funcionario-destaque-2019-divulga-vencedores-no-dia-do-funcionario-publico&catid=23&Itemid=198](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16579:funcionario-destaque-2019-divulga-vencedores-no-dia-do-funcionario-publico&catid=23&Itemid=198). Acesso em: 06 ago. 2022.

ALESSI, Cláudia. Prefeito Daniel Guerra é afastado após votação de impeachment na Câmara de Caxias do Sul. *In*: RBS TV. Caxias do Sul, 22 dezembro 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/12/22/prefeito-daniel-guerra-e-afastado-apos-votacao-de-impeachment-na-camara-de-caxias-do-sul.ghtml>. Acesso em: 16 ago. 2022.

ANTONELLO, Lizie. Mercado de trabalho está aberto aos imigrantes em Caxias do Sul. *In*: Gaúcha ZH. Caxias do Sul, 05 julho 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2021/07/mercado-de-trabalho-esta-aberto-aos-imigrantes-em-caxias-do-sul-ckqmt63be00ax013b6a3efm3q.html>. Acesso em: 19 ago. 2022.

APURAÇÕES das eleições de 2020 no Rio Grande do Sul. *In*: G1 RS. [S.l.], 15 novembro 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2020/resultado-das-apuracoes/esteio.ghtml>. Acesso em: 05 ago. 2022.

AVESOL. Quem somos. **AVESOL**, [s.l.], 2021. Disponível em: <http://www.avesol.org.br/p/quem-somo.html>. Acesso em: 12 jul. 2021.

AVSI. Quem somos. **AVSI Brasil**, [s.l.], 2021. Disponível em: <http://www.avsi.org.br/institucional/quem-somos/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

AZEVEDO, Gabriella Azeredo. OS PROJETOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL ENQUANTO ARRANJO INSTITUCIONAL ARTICULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O IMIGRANTE. *In: Anais do IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: processos, políticas e transformações territoriais*. 2019, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/19024/1192612636>. Acesso em: 02 jul. 2021.

BAENINGER, Rosana. Contribuições da academia para o pacto global da migração: o olhar do Sul. *In: BAENINGER, Rosana; et. al. (org.). Migrações Sul-Sul*. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp. 2018. p. 54-65. Disponível em: <https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – sua história. *In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. ACNUR: Ministério da Justiça. 2010. p. 10-22. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil\\_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf). Acesso em 19 out. 2021.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. RJ: Petrópolis, Vozes, 2008. Disponível em: <https://tecnologiamidiaeinteracao.files.wordpress.com/2017/10/pesquisa-qualitativa-com-texto-imagem-e-som-bauer-gaskell.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

BENGOCHEA, Julieta; SAUCEDO, Silvia Elena Giorguli. Retos metodológicos para el estudio de la migración intraregional em América del Sur. *In: BAENINGER, Rosana; et. al. (org.). Migrações Sul-Sul*. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp. 2018. p. 54-65. Disponível em: <https://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-MIGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BERNARDON, Andressa Corrêa. **População refugiada reassentada no Rio Grande do Sul: histórias de saudades e resistência**. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/442#preview-link0>. Acesso em: 12 nov. 2021.

BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a partir de Estudos de Caso: O debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *In: Anais do XXIV Simpósio Nacional de História, 2007, [S.l.]. Anais [...]*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, 2007. Disponível em:

<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Andre%20Borges.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados. **ACNUR**, [S.l.], 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 22 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815, de 19 agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidente da República, 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 02 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 13, de 16 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais haitianos e apátridas residentes no Haiti. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 243, p. 191, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-13-de-16-de-dezembro-de-2020-295228173>. Acesso em: 08 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 10, de 5 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência aos nacionais da República do Senegal, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 236, p. 103, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-10-de-5-de-dezembro-de-2019-231852423>. Acesso em: 08 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 19, de 23 de março de 2021. Dispõe sobre a autorização de

residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ed. 57, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjisp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>. Acesso em: 08 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial nº 29, de 25 de abril de 2022. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e a autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção ou situação de desastre ambiental na República do Haiti. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ed. 77, p. 52, 25 abril 2022c. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_MJSP.MRE\\_N%C2%BA\\_29\\_DE\\_25\\_DE\\_ABRIL\\_DE\\_2022.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_29_DE_25_DE_ABRIL_DE_2022.pdf). Acesso em: 19 jul. 2022.

BRAUN, Fabiana. **O desafio da integração socioespacial de haitianos em Lajeado/RS (2010-2020)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/217792>. Acesso em: 05 mai. 2021.

BUELLER, Christian. Esteio encerra operação de acolhida a venezuelanos com “sensação de missão cumprida”. *In:* Correio do Povo. [S.l.], 31 março 2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/esteio-encerra-opera%C3%A7%C3%A3o-de-acolhida-a-venezuelanos-com-sensa%C3%A7%C3%A3o-de-miss%C3%A3o-cumprida-1.329966>. Acesso em: 06 ago. 2022.

CACHOEIRINHA busca ações voltadas aos imigrantes da cidade. *In:* Jornal Cidades. [S.l.], 11 maio 2022. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/jornal\\_cidades/2022/05/846388-cachoeirinha-busca-aco-es-voltadas-aos-imigrantes-da-cidade.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/jornal_cidades/2022/05/846388-cachoeirinha-busca-aco-es-voltadas-aos-imigrantes-da-cidade.html). Acesso em: 19 jul. 2022.

CACHOEIRINHA é destaque nacional em serviços aos migrantes. *In:* Giro de Gravataí. Gravataí, 18 setembro 2021. Disponível em: <https://www.girodegravatai.com.br/cachoeirinha-e-destaque-nacional-em-servicos-aos-migrantes/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

CACHOEIRINHA. História de Cachoeirinha RS. [S.l.], [s.d.]. *In:* Prefeitura de Cachoeirinha. Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/cidadao/pagina/historia-de-cachoeirinha-rs>. Acesso em: 18 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.222, de 19 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre estrutura administrativa do Poder Executivo, e dá outras providências. RS: Prefeito Municipal, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/cachoeirinha/lei-ordinaria/2016/423/4222/lei-ordinaria-n-4222-2016-dispoe-sobre-a-estrutura->

administrativa-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias?r=p&o=tcers. Acesso em: 16 jul. 2022.

CANOAS vai receber 425 refugiados venezuelanos em setembro. *In*: Prefeitura de Canoas. Canoas, 24 agosto 2018. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/canoas-vai-receber-425-refugiados-venezuelanos-em-setembro/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

CANOAS. **Decreto nº 320, de 26 outubro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 6.196, de 26 de outubro de 2018, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas. RS: Prefeito Municipal, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/decreto/2018/32/320/decreto-n-320-2018-regulamenta-a-lei-n-6196-de-26-de-outubro-de-2018-que-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacao-e-funcionamento-do-poder-executivo-municipal-de-canoas>. Acesso em: 09 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4, de 2 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei nº 6.415, de 1º de janeiro de 2021, que “Dispõe sobre a Estrutura, Organização e Funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas”. RS: Prefeito Municipal, 2021a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/decreto/2021/0/4/decreto-n-4-2021-regulamenta-a-lei-n-6415-de-1-de-janeiro-de-2021-que-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacao-e-funcionamento-do-poder-executivo-municipal-de-canoas>. Acesso em: 03 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.314, de 18 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 5.960, de 3 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a criação, a composição, a estruturação, o funcionamento e as competências do Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial e dá outras providências. RS: Prefeito Municipal, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2019/631/6314/lei-ordinaria-n-6314-2019-altera-a-lei-n-5960-de-3-de-dezembro-de-2015-que-dispoe-sobre-a-criacao-a-composicao-a-estruturacao-o-funcionamento-e-as-competencias-do-conselho-municipal-de-promocao-da-igualdade-racial-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.415, de 1º de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, altera a Lei nº 5.973 de 18 de dezembro de 2015, altera o anexo I da Lei nº 5.627 de 26 de outubro de 2011, altera a Lei nº 4.739 de 3 de fevereiro de 2003 e dá outras providências. RS: Prefeito Municipal, 2021b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2021/641/6415/lei-ordinaria-n-6415-2021-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacao-e-funcionamento-do-poder-executivo-municipal-de-canoas-altera-a-lei-n-5973-de-18-de-dezembro-de-2015-altera-o-anexo-i-da-lei-n-5-627-de-26-de-outubro-de-2011-altera-a-lei-n-4-739-de-3-de-fevereiro-de-2003-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 jul. 2022.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e permeabilidade estatal na construção de encaixes institucionais. *In*: 41º Encontro Anual ANPOCS, 2017, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2017, p. 1-24. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt11-15/10691-movimentos-sociais-e-permeabilidade-estatal-na-construcao-de-encaixes-institucionaisa/file>. Acesso em: 16 jul. 2021.

CARLOS. Euzeneia; DOWBOR, Monika Weronika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 17, n. 02, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/TTDYfmZM3W9tJTvRVqrK7Dr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 mar. 2021.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. **Revista USP**, São Paulo, n. 199, p. 115-30, out/nov/dez 2018. Disponível em: <https://jornal.usp.br/revistausp/revista-usp-119-textos-8-imigrantes-indesejaveis-a-ideologia-do-etiquetamento-durante-a-era-vargas/>. Acesso em: 12 dez 2020.

CASTRO, Renan Fernando de; GODOY, Marcos Jorge. Estado, migração e escravidão no Brasil: seletividade e reflexos na atualidade. *In*: Anais do XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ABEP, 2016, p. 1-17. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/2861>. Acesso em: 25 set. 2021.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, v. 6, Rio de Janeiro, nov/dez. 2011, p. 1781-1804. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KpdrvQXb6Qyqx4HFdgHN9sky/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 jul. 2021.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca Guimarães. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/Relat%C3%B3rio\\_Anuar/Relato%CC%81rio\\_Anuar\\_-\\_Completo.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Relato%CC%81rio_Anuar_-_Completo.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Wagner Faria de. Um panorama da imigração e do refúgio no Brasil. Reflexões à guisa de introdução. *In*: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MACEDO, Marília de (orgs). **Relatório Anual 2020. Série Migrações**. Brasília, DF: Observatório das Migrações Internacionais – OBMIGRA, 2020. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra\\_RELAT%C3%93RIO\\_ANUAL\\_2020.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf). Acesso em: 03 out. 2021.

CAXIAS DO SUL. Colonização. *In*: Caxias do Sul, [s.d.]. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/cidade/colonizacao>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CAXIAS DO SUL. **Decreto nº 21.119, de 11 de agosto de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social, nos termos da Lei Complementar nº 321, de 22 de dezembro de 2008, e revoga o Decreto nº 19.936, de 07 de janeiro de 2019. RS: Prefeito Municipal de Caxias do Sul, 2020b. Disponível em:



CONNELL, Raywyn. A Iminente Revolução Na Teoria Social. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**: v. 27, n° 80, out/2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ZZZqDf3h5FwNbfCMQ66jPqF/?lang=pt#>. Acesso em: 09 fev. 2022.

COSTA, Luiz Rosado; SOUZA, José Eduardo Melo de; BARROS, Livia Cristina dos Anjos. UM HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA A PARTIR DE SEUS MARCOS LEGAIS (1808-2019). **Revista GeoPantanal**, v. 14, n. 27, p. 167-184, jul/dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/9733>. Acesso em: 19 set. 2021.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BIJOS, Danilo; RIBEIRO, Henrique Marques. O estado da arte das discussões sobre migrações internacionais e políticas públicas. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, abr/jun. 2018, p. 116-144. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3275/1/O%20ESTADO%20DA%20ARTE%20DAS%20DISCUSS%C3%95ES%20SOBRE%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS%20E%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CUNHA, Higor Hebert França da. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. **Revista Ambivalências**, Aracaju, v. 2, n. 4, p. 189–213, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://bit.ly/340K7z3>. Acesso em: 24 mai. 2020.

DE PAULA, Larissa Cykman. **Quando migrar é resistir: as experiências de haitianas e haitianos na cidade de Porto Alegre**. 2017. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/178193>. Acesso em: 02 jul. 2021.

DELFIM, Rodrigo Borges. Polícia Federal suspende entrega de passaporte e de documentos de imigração devido ao coronavírus. **MigraMundo**, [São Paulo], 24 março 2020. Disponível em: <https://migramundo.com/policia-federal-suspende-entrega-de-passaporte-e-de-documentos-de-imigracao-devido-ao-coronavirus/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DESTAQUES 2021 na atenção aos migrantes têm capacitações, parcerias e novos serviços do CAM. *In*: AESC – Educação e Saúde, 05 janeiro 2022. Disponível em: <https://www.aesc.org.br/destaques-2021-na-atencao-aos-migrantes-tem-capacitacoes-parcerias-e-novos-servicos-do-cam/>. Acesso em: 17 ago. 2022.

DIAS, Vitor Gonçalves. **Migrantes Senegaleses em Pelotas e Rio Grande: uma análise comparada das políticas migratórias nos âmbitos municipais (2010-2017)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/5277>. Acesso em: 02 jul. 2021.

ECKER, Aline. Saiba quem é Flavio Cassina, o novo prefeito de Caxias do Sul. *In*:

Gaúcha ZH. [S.l.], 09 janeiro 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2020/01/saiba-quem-e-flavio-cassina-o-novo-prefeito-de-caxias-do-sul-12059853.html>. Acesso em: 16 ago. 2022.

ESPAÇO MUNDO abre as portas para refugiados e imigrantes em Esteio. *In*: Prefeitura de Esteio. Esteio, 26 novembro 2020. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17898:espaco-mundo-abre-as-portas-para-refugiados-e-imigrantes-em-esteio&catid=26&Itemid=203](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17898:espaco-mundo-abre-as-portas-para-refugiados-e-imigrantes-em-esteio&catid=26&Itemid=203). Acesso em: 06 ago. 2022.

**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. RS: Prefeito Municipal de Esteio, 2020a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2020/752/7517/lei-ordinaria-n-7517-2020-institui-a-politica-municipal-de-acolhimento-a-refugiados-e-imigrantes-do-municipio-de-esteio-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso em: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 7.662, de 23 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a estrutura da Administração Pública Municipal e dá outras providências. RS: Prefeito Municipal de Esteio, 2020b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2020/767/7662/lei-ordinaria-n-7662-2020-dispoe-sobre-a-estrutura-da-administracao-publica-municipal-e-da-outras-providencias?q=%22secretaria+de+cidadania+e+direitos+humanos%22>. Acesso em: 08 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 7.992, de 15 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Direitos Humanos e sobre o Fundo Municipal de Direitos Humanos. RS: Prefeito Municipal de Esteio, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2021/800/7992/lei-ordinaria-n-7992-2021-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-direitos-humanos-e-sobre-o-fundo-municipal-de-direitos-humanos?q=%22conselho+municipal+de+direitos+humanos%22>. Acesso em: 08 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 8.207, de 27 de julho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do Município de Esteio e dá outras providências. RS: Prefeito Municipal de Esteio, 2022b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2022/821/8207/lei-ordinaria-n-8207-2022-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-no-ambito-do-municipio-de-esteio-e-da-outras-providencias?q=%22imigrantes%22>. Acesso em: 07 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Esteio. Esteio [s.d.]. Disponível em: <https://www.esteio.rs.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina de segurança nacional. *In*: Anais do Segundo Congresso de La Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional, 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: America Latina y Derecho Internacional, 2012. Disponível em: <http://www.lasil-sladi.org/webdav/site/lasil->

sladi/shared/Working%20Papers/Working%20Paper%2013%20P%C3%A1dua%20Fernades.pdf. Acesso em: 07 nov. 2021.

FERREIRA DA SILVA, Renata; BENTO, Juliane Sant'Ana. Política migratória e direito ao trabalho: estudo de caso sobre a acolhida de imigrantes venezuelanos no Sul do Brasil. **Colombia Internacional**, n. 106, abr/jun. 2021, p. 165-198. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122021000200165](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122021000200165). Acesso em: 02 jul. 2021.

FERREIRA, Marcelo; REINHOLZ, Fabiana. Sem políticas públicas efetivas, imigrantes sobrevivem da solidariedade. *In: Brasil de Fato*. Porto Alegre, 28 junho 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/28/sem-politicas-publicas-efetivas-imigrantes-sobrevivem-da-solidariedade>. Acesso em: 20 jul. 2022.

FETZNER, Andréa Pellegrini. **Políticas públicas para inserção da mulher imigrante no mercado de trabalho decente: uma análise com base na Lei nº 13.445/2017 e na realidade existente no município de Porto Alegre/RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2428/1/Andr%C3%A9a%20Pellegrini%20Fetzner.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

FIGUEREDO, Luiz Orencio; ZANELATTO, João Henrique. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 39, n. 1, p. 77-90, 15 maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/31426>. Acesso em: 19 out. 2021.

FLEURY, Cláudia. Mediadores interculturais auxiliam 75 imigrantes no primeiro mês do programa da Saúde. *In: Prefeitura de Porto Alegre*. Porto Alegre, 06 dezembro 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sms/noticias/mediadores-interculturais-auxiliam-75-imigrantes-no-primeiro-mes-do-programa-da-saude>. Acesso em: 20 ago. 2022.

FOGLIATTO, Débora. Festa de Natal promove integração de crianças imigrantes na Igreja da Pompéia. *In: Sul 21*. Porto Alegre, 05 dezembro 2015. Disponível em: <https://sul21.com.br/breaking-newsultimas-noticiasgeral/2015/12/festa-de-natal-promove-integracao-de-criancas-imigrantes-na-igreja-da-pompeia/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

FRAZÃO, Samira Moratti. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. **Antíteses**, Londrina, v. 10, n. 20, p. 1103-1128, jun/dez. 2017. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/30281/23143>. Acesso em: 17 set. 2021.

FREITAS, Patrícia Tavares de. Coalizões de defesa dos migrantes internacionais e política partidária, durante a transição democrática, em São Paulo. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 26, n. 54, p. 231-246, dez. 2018. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/959>. Acesso em: 02 jul. 2021.

FRONZA, Diléa. Casal do Haiti que vive em Cachoeirinha terá ajuda da Defensoria Pública. *In: Giro de Gravataí*. Gravataí, 22 setembro 2015. Disponível em: [https://www.correiogravatai.com.br/\\_conteudo/2015/09/noticias/regiao/220675-casal-do-haiti-que-vive-em-cachoeirinha-tera-ajuda-da-defensoria-publica.html](https://www.correiogravatai.com.br/_conteudo/2015/09/noticias/regiao/220675-casal-do-haiti-que-vive-em-cachoeirinha-tera-ajuda-da-defensoria-publica.html). Acesso em: 19 jul. 2022.

FRONZA, Diléa. Dos 80 venezuelanos que chegaram em Cachoeirinha, 29 já estão empregados. *In: Diário de Cachoeirinha*. Cachoeirinha, 24 outubro 2018. Disponível em: <https://diariocachoeirinha.com.br/amp/2018/10/noticias/regiao/2330822-dos-80-venezuelanos-que-chegaram-em-cachoeirinha-29-ja-estao-empregados.html>. Acesso: 18 jul. 2022.

G1 RS. Apuração das eleições 2020 no Rio Grande do Sul – Passo Fundo, RS. *In: G1 RS*. [S.l.], 15 novembro 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2020/resultado-das-apuracoes/passos-fundo.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2022.

GERRING, John. **Case Study Research: principles and pactices**. New York: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://ocw.upj.ac.id/files/Slide-PSG301-Case-study-Research.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.

GOLDENBERG, Felipe, et. al. Anunciado em janeiro, centro de atendimento para imigrantes em Porto Alegre ainda não saiu do papel. *In: Gaúcha ZH*. Porto Alegre, 14 outubro 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2016/10/anunciado-em-janeiro-centro-de-atendimento-para-imigrantes-em-porto-alegre-ainda-nao-saiu-do-papel-7789535.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 15-30. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066). Acesso em: 16 jul. 2021.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). Capacidades Estatais Municipais: O universo do desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, p. 42-85. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 05 nov. 2021.

GRUPO DE venezuelanos desembarca em Caxias do Sul para trabalhar em indústria frigorífica. *In: AVSI Brasil*. [S.l.], 23 junho 2021. Disponível em: <http://www.avsi brasil.org.br/grupo-de-venezuelanos-desembarca-em-caxias-do-sul-para-trabalhar-em-industria-frigorifica/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

GUILHERME, Ana Julia. **Imigrantes haitianos e senegaleses no Brasil: trajetórias e estratégias de trabalho na cidade de Porto Alegre/RS**. 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em

Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/172969>. Acesso em: 04 jul. 2021.

HAITIANOS recebem apoio para recomeçar a vida em Canoas. *In*: Sul 21. [S.l.], 24 setembro 2015. Disponível em: <https://sul21.com.br/cidades/2015/09/haitianos-recebem-apoio-para-recomecar-a-vida-em-canoas/>. Acesso em: 03 jul. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPPr4fj75gb/?lang=pt#>. Acesso em: 16 jul. 2021.

IHU UNISINOS. Caxias do Sul. Para vereador, senegaleses e haitianos trazem “pobreza”. *In*: Instituto Humanitas – UNISINOS. [S.l.], 20 março 2014. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/espiritualidade/atendimento-espiritual/170-noticias/noticias-2014/529431-caxias-do-sul-para-vereador-senegaleses-e-haitianos-trazem-pobreza>. Acesso em: 13 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cachoeirinha, RS**: panorama, população. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeirinha/panorama>. Acesso em: 16 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Canoas, RS**: panorama, população. Rio de Janeiro, IBGE, 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/canoas.html>. Acesso em: 06 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Caxias do Sul, RS**: panorama, população. Rio de Janeiro, IBGE, 2022b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 16 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Passo Fundo, RS**: panorama, população. Rio de Janeiro, IBGE, 2022d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>. Acesso em: 21 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Porto Alegre, RS**: panorama, população. Rio de Janeiro, IBGE, 2022c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em: 16 ago. 2022.

IPEA. **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, IPEA, 2015. 172 p. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf). Acesso em: 02 jul. 2021.

JAIRO JORGE, do PSD, é eleito prefeito. *In*: G1 Globo RS. [S.l.], 29 novembro 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2020/noticia/2020/11/29/jairo-jorge-do-psd-e-eleito-prefeito-de-canoas.ghtml>. Acesso em: 03 jul. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; et. al (orgs). **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. 932 p. E-book. Disponível em:

<https://ufrr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>. Acesso em: 19 out. 2021.

JUNG, Philipp Roman; ASSIS, Glaucia de Oliveira; CECHINEL, Michelle Maria Stakonski. AQUI PARA FICAR OU SÓ DE PASSAGEM? EXPERIÊNCIAS MIGRATÓRIAS DE SENEGALESES E GANESES NO BRASIL. **Cadernos de Estudos Sociais**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1771>. Acesso em: 28 out. 2021.

KANNENBERG, Vanessa. Como Canoas e Esteio vão abrigar os venezuelanos que chegam ao RS. *In: Gaúcha ZH*. [S.l.], 24 agosto 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/08/como-canoas-e-esteio-va-abrigar-os-venezuelanos-que-chegam-ao-rs-cjl8na3ln04ap01n0k793pfpa.html>. Acesso em: 04 jul. 2022.

KASPER, Ingrid; ABDUR, Luciana. Seminário aborda atendimento a migrantes e refugiados. *In: Prefeitura de Esteio*. Esteio, 07 agosto 2019. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16046:seminario-em-parceria-com-a-onu-aborda-atendimentos-a-migrantes-e-refugiados&catid=26&Itemid=203](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16046:seminario-em-parceria-com-a-onu-aborda-atendimentos-a-migrantes-e-refugiados&catid=26&Itemid=203). Acesso em: 06 ago. 2022.

LAVALLE, Adrian Gurza; et. al. Movimentos Sociais, Institucionalização e Domínios de Agência. *In: LAVALLE, Adrian Gurza; et. al. (orgs). MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro, RJ: EdUERJ, 1 ed. 2018. p. 13-20. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/v4cnf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Caderno de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, jun/2019. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2019.v35suppl2/e00002318/>. Acesso em: 05 mai. 2021.

MATOS, Eduardo. TJ mantém Jairo Jorge afastado do cargo de prefeito de Canoas. *In: Gaúcha ZH*. Porto Alegre, 18 maio 2022. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/05/tj-mantem-jairo-jorge-afastado-do-cargo-de-prefeito-de-canoas-cl3cbm4bu00c20167py74c13g.html>. Acesso em: 03 jul. 2022.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Cachoeirinha**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021a. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Migracidades%E2%80%93Cachoeirinha.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Esteio**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021b. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/05/Migracidades%E2%80%93Esteio-1.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Esteio.** Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020a. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2020/12/Relatorio\\_Esteio.pdf](https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2020/12/Relatorio_Esteio.pdf). Acesso em: 21 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Caxias do Sul.** Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2020b. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2020/12/Relatorio\\_Caxias-do-Sul.pdf](https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2020/12/Relatorio_Caxias-do-Sul.pdf). Acesso em: 21 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Caxias do Sul.** Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021c. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Migracidades%E2%80%93CaxiasdoSul.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Plataforma Migracidades. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MINISTÉRIOS regularizam senegaleses que vivem no Brasil. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, [Brasília], 06 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerios-regularizam-senegaleses-que-vivem-no-brasil>. Acesso em: 08 out. 2021.

MORAES, Ana Luisa Zago de. A formação da política imigratória brasileira: da colonização ao Estado Novo. **Revista da Faculdade de Direito**, Porto Alegre, RS, n. 32, jan. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/70460>. Acesso em: 29 set. 2021.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil.** 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/7787>. Acesso em: 02 out. 2021.

NASCIMENTO, Fernanda. Centro de Referência ao Imigrante suspende atividades após menos de 100 dias. **Sul21**, Porto Alegre, 15 jul. 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/07/centro-de-referencia-ao-imigrante-suspende-atividades-apos-menos-de-100-dias/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

NASCIMENTO, Fernanda. Centro de Referência ao Imigrante suspende atividades após menos de 100 dias. *In*: Sul 21. [S.l.], 15 julho 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/07/centro-de-referencia-ao-imigrante-suspende-atividades-apos-menos-de-100-dias/>. Acesso em: 28 dez. 2021.

NEPO/UNICAMP. Banco Interativo de Imigrantes Internacionais Registrados. **NEPO/UNICAMP**, [S.l.], 20 out. 2021. Disponível em:

<https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/>. Acesso em: 06 out. 2021.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; CAVALCANTI, Leonardo; MACEDO, Marília de. Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020. **Observatório das Migrações Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento de Migrações, DF: OBMigra, 2021.

OLIVEIRA, Giovani de. Justiça cassa mandatos de Miki Breier e Maurício Medeiros em Cachoeirinha. *In*: Giro de Gravataí. Gravataí, 19 abril 2022. Disponível em: <https://www.girodegravatai.com.br/justica-eleitoral-cassa-mandatos-de-miki-breier-e-mauricio-medeiros-da-prefeitura-de-cachoeirinha/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

OLIVEN, Ruben George. A invisibilidade Social e Simbólica do Negro no Rio Grande do Sul. *In*: LEITE, Ilka Boaventura (org.). **Negros no Sul do Brasil: invisibilidade e territorialidade**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996, 284 p. Disponível em: <https://nuer.paginas.ufsc.br/files/2014/04/Negros-no-Sul-do-Brasil.Completo.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

OTERO, Guilherme Arosa Prol. **Migrações, políticas públicas e federalismo: análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2017. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC\\_82b072d8dd18003c8a3ca759aac99f42](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC_82b072d8dd18003c8a3ca759aac99f42). Acesso em: 27 jun. 2021.

OTERO, Guilherme Arosa Prol; LOTTA, Gabriela Spanghero. International Migration and Federative Co-ordination in Brazil: São Paulo and Porto Alegre Case Studies between 2013 and 2016. **Contexto Internacional**. v. 42, n. 2, p. 277-301. Maio/ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019420200004>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PACHECO, Djalma Corrêa. Esteio vai dar abrigo para refugiados venezuelanos. *In*: Prefeitura de Esteio. Esteio, 24 agosto 2018. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13798:esteio-vai-dar-abrigo-para-refugiados-venezuelanos22&catid=20&Itemid=191](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13798:esteio-vai-dar-abrigo-para-refugiados-venezuelanos22&catid=20&Itemid=191). Acesso em: 06 ago. 2022.

PACHIONI, Miguel. ACNUR presencia repasse de recursos entre governos para a implementação de CRAI em Porto Alegre. *In*: ACNUR Brasil. Porto Alegre, 14 janeiro 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/01/14/acnur-presencia-repasse-de-recursos-entre-governos-para-a-implantacao-de-crai-em-porto-alegre/>. Acesso em: 08 ago. 2022.

PAINEL DE INTERIORIZAÇÃO. Estratégia de Interiorização, 2022. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 09 jul. 2021.

PARA AGILIZAR regularização de imigrantes, Canoas promove ações na Polícia Federal, FGTAS e Associação Legato. *In*: Prefeitura de Canoas. Canoas, 23 junho 2022. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/para-agilizar-regularizacao-de->

imigrantes-canoas-promove-acoes-na-policia-federal-fgtas-e-associacao-legato/. Acesso em: 07 jul. 2022.

PARCERIA do SJMR Boa Vista e AVSI Brasil interioriza 68 contratados em Santa Catarina. *In*: SJMR Brasil. Boa Vista, 13 fevereiro 2020. Disponível em: <https://sjmrbrasil.org/parceria-do-sjmr-boa-vista-e-avsi-brasil-interioriza-68-venezuelanos-contratados-em-santa-catarina/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PASSO FUNDO. Prefeitura Municipal de Passo Fundo. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.pmpf.rs.gov.br/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

PAULI, Jandir; et. al. Relação entre trabalho precário e racismo para migrantes no Brasil. **Cadernos EBAPE BR**, v. 19, n. 2, Rio de Janeiro, abr/jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yZDxzfv8CD3VYJ63FRbPrLF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.

PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS (MUNIC). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2018**. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=destaques>. Acesso em: 25 jun. 2022.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. O desolador cenário migratório do Triângulo Norte da América Central: limites e perspectivas no âmbito humanitário. **Sociologias Plurais**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 29–44, jan. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/71448>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PORTO ALEGRE abre centro de atendimento para refugiados e imigrantes. *In*: G1 RS. Porto Alegre, 05 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/04/05/porto-alegre-abre-centro-de-atendimento-para-refugiados-e-imigrantes.ghtml>. Acesso em: 19 ago. 2022.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 13.717, de 08 maio de 2002**. Regulamenta a Lei nº 8.593, de 01 de setembro de 2000, que autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar os convênios necessários ao recebimento de pessoas perseguidas pelo pensamento e refugiados. RS: Prefeito Municipal de Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2002/1371/13717/decreto-n-13717-2002-regulamenta-a-lei-n-8593-de-01-de-setembro-de-2000-que-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-realizar-os-convenios-necessarios-ao-recebimento-de-pessoas-perseguidas-pelo-pensamento-e-refugiados>. Acesso em: 19 ago. 2022.

PORTO ALEGRE. **Decreto nº 18.815, de 10 de outubro de 2014**. Institui o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no município de Porto Alegre e revoga o decreto nº 13.717, de 8 de maio de 2002. Porto Alegre, RS: Prefeito, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1882/18815/decreto-n-18815-2014-institui-o-comite-municipal-de-atencao-aos-imigrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-traffic-de-pessoas-no-municipio-de-porto-alegre-e-revoga-o-decreto-n-13717-de-8-de-maio-de-2002?q=comirat>. Acesso em: 28 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 20.822, de 30 de novembro de 2020**. Aprova o Regimento

Interno do Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no município de Porto Alegre (COMIRAT-POA), instituído pelo Decreto nº 20.821, de 30 de novembro de 2020. RS: Prefeito Municipal de Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2020/2082/20822/decreto-n-20822-2020-aprova-o-regimento-interno-do-comite-municipal-de-atencao-aos-imigrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-traffic-de-pessoas-no-municipio-de-porto-alegre-comirat-poa-instituido-pelo-decreto-n-20821-de-30-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.459, de 14 de abril de 2022.** Estabelece o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), no âmbito da Administração Centralizada, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). RS: Prefeito Municipal de Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2022/2146/21459/decreto-n-21459-2022-estabelece-o-regimento-interno-da-secretaria-municipal-de-desenvolvimento-social-smds-no-ambito-da-administracao-centralizada-da-prefeitura-municipal-de-porto-alegre-pmpa?r=p>. Acesso em: 18 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.593/2000.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar os convênios necessários ao recebimento de pessoas perseguidas pelo pensamento e refugiados. RS: Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2000/859/8593/lei-ordinaria-n-8593-2000-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-realizar-os-convenios-necessarios-ao-recebimento-de-pessoas-perseguidas-pelo-pensamento-e-refugiados>. Acesso em: 19 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.056, de 27 de dezembro de 2002.** Cria a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, o Conselho Municipal de Justiça e Segurança e Fóruns Regionais de Justiça e Segurança; extingue cargos em comissão constantes nas Leis nºs 6.203 e 6.310, de 1988, respectivamente os planos de carreira do DMAE e DEMHAB; cria cargos em comissão e funções gratificadas na administração centralizada e dá outras providências. RS: Prefeito Municipal de Porto Alegre, 2002b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2002/905/9056/lei-ordinaria-n-9056-2002-cria-a-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-seguranca-urbana-o-conselho-municipal-de-justica-e-seguranca-e-foruns-regionais-de-justica-e-seguranca-extingue-cargos-em-comissao-constantas-nas-leis-n-s-6203-e-6-310-de-1988-respectivamente-os-planos-de-carreira-do-dmae-e-demhab-cria-cargos-em-comissao-e-funcoes-gratificadas-na-administracao-centralizada-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Porto Alegre. [S.l., [s.d.]. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

PREFEITURA de Canoas intensifica ações do programa de interiorização de venezuelanos. *In:* Prefeitura de Canoas. Canoas, 19 fevereiro 2019. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/prefeitura-de-canoas-intensifica-acoes-do-programa-de-interiorizacao-de-venezuelanos/>. Acesso em: 04 jul. 2022.

PREFEITURA implanta políticas de atenção integral para população negra. *In:*

Prefeitura de Passo Fundo. Passo Fundo, 04 outubro 2013. Disponível em: <https://www.pmpf.rs.gov.br/secretaria-de-saude/2013/10/04/prefeitura-implanta-politicas-de-atencao-integral-para-populacao-ne-7441/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

RECH, Ana Paula. Projeto de Lei que cria a Política Municipal para a População Imigrante é aprovado na Câmara de Caxias. *In: Serra em Pauta*. [S.l.], 02 dezembro 2021. Disponível em: <https://www.serraempauta.com/noticia/projeto-de-lei-que-cria-a-politica-municipal-para-a-populacao-imigrante-e-aprovado-na-camara-de-caxias>. Acesso em> 03 ago. 2022.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 33, n. 1, p. 47-69, jun. 2011.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cint/a/dC4Fr3X9nY7XVcRrdKhkjSd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RESULTADO da eleição para prefeito no 1º turno. *In: Estadão Política*. Porto Alegre, 15 novembro 2020. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/eleicoes/2020/cobertura-votacao-apuracao/primeiro-turno/rs/porto-alegre>. Acesso em: 15 ago. 2022.

RIBEIRO DE OLIVEIRA, Antônio Tadeu. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, abr/2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/4CGSzkLL95ghtDhF8dwVbn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 set. 2021.

RICCI, Carla. **Novos Caminhos De Uma Velha Diáspora: seguindo os rastros da experiência migratória das mulheres haitianas em Porto Alegre**. 2018.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/177651>. Acesso em: 24 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL cria comitê para imigrantes, refugiados, apátridas e vítima de tráfico de pessoas. **ACNUR**, Porto Alegre, 23 out. 2012. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2012/10/23/rio-grande-do-sul-cria-comite-para-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-do-trafico-de-pessoas/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55.634, de 9 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul – COMIRAT/RS. Porto Alegre: Palácio Piratini. 2020. Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNoimas=71345&hTexto=&Hid\\_IDNorma=71345](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNoimas=71345&hTexto=&Hid_IDNorma=71345). Acesso em: 08 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Subsecretaria de Planejamento. Departamento de Economia e Estatística. **Nota Técnica nº 40**. O perfil dos imigrantes no RS segundo o Sismigra, a RAIS e o Cadastro Único. Porto Alegre: 2 ed., 2021. Disponível em:

<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/nota-tecnica-perfil-dos-imigrantes-do-rs.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1. jan/jun 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ROLSSING, Carlos. “Os migrantes trazem inovação ao país”, defende coordenador de agência da ONU em Porto Alegre. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 05 fev. 2021b. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2021/02/os-migrantes-trazem-inovacao-ao-pais-defende-coordenador-de-agencia-da-onu-em-porto-alegre-ckksfmh25003c017wlcfd2c7.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

ROLSSING, Carlos. Em iniciativa inédita, migrantes venezuelanos fundam cooperativa habitacional em Porto Alegre. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 16 abr. 2021a. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/04/em-iniciativa-inedita-migrantes-venezuelanos-fundam-cooperativa-habitacional-em-porto-alegre-cknkzppga00ds01984n5yx8gw.html>. Acesso em: 29 set. 2021.

ROSA, Ivandro Carlos; MEJÍA, Margarita Rosa Gavíria; PÉRICO, Eduardo. Políticas públicas e redes de apoio aos migrantes haitianos, em pequeno município do Rio Grande do Sul, Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 141, maio/ago. 2021, p. 285-302. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/McNtYckmFxbSKy876pj7Wkv/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2021.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SCARIOT, Ir. Eléia. Missionariedade Scalabriniana: a reconstrução da identidade da pessoa migrante e refugiada. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, vol. 15, núm. 29, pp. 205-212, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042006015.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

SCARTON, Suzy. Porto Alegre desiste de centro para refugiados. *In*: Jornal do Comércio. Porto Alegre, 08 janeiro 2018. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/2018/01/geral/605478-porto-alegre-desiste-de-centro-para-refugiados.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/01/geral/605478-porto-alegre-desiste-de-centro-para-refugiados.html). Acesso em: 18 ago. 2022.

SCHUBERT, Bruna San Martins Sanes. **Os haitianos no meio rural gaúcho: uma análise dos desafios do trabalhador safrista imigrante internacional nos pomares de maçã de Vacaria**. 2020. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/217378>. Acesso em: 06 jul. 2021.

SEEGER, Carolina. Casa do Migrante Guadalupe é inaugurada em Porto Alegre. *In*: Prefeitura POA. Porto Alegre, 03 julho 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/casa-do-migrante-guadalupe-e-inaugurada-em>

porto-alegre. Acesso em: 22 ago. 2022.

SEXTA TURMA mantém afastamento de prefeito acusado de fraude em Cachoeirinha (RS). *In*: STJ. [S.l.], 19 maio 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/19052022-Sexta-Turma-mantem-afastamento-de-prefeito-acusado-de-fraude-em-Cachoeirinha--RS-.aspx>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SEYFERTH, Giralda. COLONIZAÇÃO, IMIGRAÇÃO E A QUESTÃO RACIAL NO BRASIL. *Revista USP*, [S. l.], n. 53, p. 117-149, 2002. p. 117-149. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192>. Acesso em: 28 out. 2021.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Harvard University Press, Cambridge, 1992.

SMDH. A UPIDE. *In*: Prefeitura de Porto Alegre. Porto Alegre, [s.d.]. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smdh/default.php?p\\_secao=44](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smdh/default.php?p_secao=44). Acesso em: 19 ago. 2022.

SNAS. Painel de Interiorização. [S.l.], **Governo Federal**, 2021. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 06 set. 2021.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). **Capacidades Estatais Municipais: O universo do desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, p. 86-124. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 05 nov. 2021.

TEDESCO, João Carlos. From Bangladesh to southern Brazil: dimensions of contemporary immigration in Brazil. *Revista Latinoamericana De Población*, 13(24), 163-185. Disponível em: <https://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/139>. Acesso em: 22 ago. 2022.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa**. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/117357>. Acesso em: 20 mar. 2021.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Haitianos no Rio Grande do Sul: panorama e perfil do fenômeno migratório contemporâneo. **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 92–110, 2017. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra\\_periplos/article/view/5894](https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/5894). Acesso em: 09 jun. 2022.

UPF AUXILIA na consolidação da primeira Associação de Venezuelanos do Estado. *In*: UPF – Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 25 março 2022. Disponível em: <https://www.upf.br/noticia/upf-auxilia-na-consolidacao-da-primeira-associacao-de-venezuelanos-do-estado>. Acesso em: 17 jul. 2022.

VALENÇA, Gabriel. Comércio ambulante será tema de audiência pública nesta quarta-feira. *In: Prefeitura de Esteio*. Esteio, 06 junho 2017b. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11208:comercio-ambulante-sera-tema-de-audiencia-publica-nesta-quarta-feira&catid=29&Itemid=213](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11208:comercio-ambulante-sera-tema-de-audiencia-publica-nesta-quarta-feira&catid=29&Itemid=213). Acesso em: 05 ago. 2022.

VALENÇA, Gabriel. Haitianos encontram em Esteio uma oportunidade para mudar de vida. *In: Prefeitura de Esteio*. Esteio, 10 maio 2017a. Disponível em: [https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11008:haitianos-encontram-em-esteio-uma-oportunidade-para-mudar-de-vida&catid=32&Itemid=215](https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11008:haitianos-encontram-em-esteio-uma-oportunidade-para-mudar-de-vida&catid=32&Itemid=215). Acesso em: 05 ago. 2022.

VEDOVATO, Luis Renato; FRANZOLIN, Cláudio José; ROQUE, Luana Reis. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 3, jul./set. 2020, p. 1654-1680. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/rX3wQWtWThGZ7mSQRp7qzrk/?lang=pt>. Acesso em: 19 out. 2021.

VELASCO, Clara; MANTOVANI, Flávia. Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF. **G1 News**, São Paulo, 25 jun. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html>. Acesso em: 25 out. 2021.

VIEIRA CÁ, Vanito Ianium. **A situação juslaboral de imigrantes senegaleses em Porto Alegre**. 2019. Dissertação (Mestrado em Política Social e Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212276>. Acesso em: 02 jul. 2021.

VILELA, Elaine Meire; LOPES, Beatriz Ferreira. Balanço da Produção Acadêmica sobre Migração Internacional no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 72, ago/dez. 2011, p. 55-88. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-72/8365-balanco-da-producao-academica-sobre-migracao-internacional-no-brasil-elaine-meire-vilela/file>. Acesso em: 12 jul. 2021.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2330-2358, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/45137>. Acesso em: 11 out. 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001. 212 p.

ZAMBERLAM, Jurandir Corso; et al. **Desafio das Migrações: buscando caminhos**. Porto Alegre: Solidus, 2009. 84 p. Disponível em: <https://emigratecaportuguesa.files.wordpress.com/2015/04/2009-desafios-das-migrac3a7c3b5es.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2020.

ZAMBERLAM, Jurandir. Imigração e políticas públicas aos migrantes na cidade de Porto Alegre. **Cibai Migrações**: Porto Alegre. 2013. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0006/6528/Imigra%C3%A7ao\\_e\\_Pol.P%C3%BAblica.\\_Porto\\_Alegre.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0006/6528/Imigra%C3%A7ao_e_Pol.P%C3%BAblica._Porto_Alegre.pdf). Acesso em: 27 jun. 2020.

ZELAYA, Silvia Cristina. **Da invisibilidade ao protagonismo: uma etnografia em espaços de luta, participação e criação de políticas públicas para imigrantes e refugiados no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/172894>. Acesso em: 02 jul. 2021.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

#### APRESENTAÇÃO DA PESQUISA:

Você está sendo convidado a participar da pesquisa ORIGENS E TRAJETÓRIAS DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA MIGRAÇÃO: Um estudo de caso comparado em onze municípios gaúchos, que será realizada na UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS) sob responsabilidade do(a) pesquisador(a) LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL e de sua orientadora MONIKA DOWBOR.

Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Este arquivo deve ser salvo em local seguro e de fácil acesso para uso futuro, ou deve ser impresso e guardado.

Por favor, leia com atenção e calma, buscando entender completamente a proposta da pesquisa. Se tiver dúvidas sobre qualquer ponto da pesquisa ou de sua participação, antes ou mesmo depois de concordar em ser participante da pesquisa, você poderá esclarecê-las com a pesquisadora pelos meios de contato descritos neste Termo. Se preferir, você pode consultar seus familiares e/ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá qualquer tipo de penalização ou prejuízo se você não quiser participar ou se retirar sua autorização em qualquer momento, mesmo depois de iniciar sua participação nesta pesquisa.

#### INFORMAÇÕES SOBRE ESTA PESQUISA:

**Objetivos:** O objetivo desta pesquisa se propõe a realizar um comparativo entre as respostas institucionais frente à migração Sul-Sul na última década, considerando a interação entre atores estatais e sociais nos municípios de Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Santana do Livramento, Gravataí, Cachoeirinha, Lajeado, Esteio, Passo Fundo e Rio Grande.

**Importância do estudo:** Considera-se de grande importância estudar os municípios onde a população passa a se estabelecer, uma vez que tal esfera federativa é responsável pela implementação de políticas sociais e se constitui como o espaço em que o migrante buscará acessar serviços públicos, conforme garantido pela Lei de Migração de 2017. Assim, pretende-se contribuir no mapeamento das interações entre Estado e sociedade civil nos municípios a título de informação e auxiliar na própria identificação de agenda pública para construção e implementação de políticas públicas voltadas a esta população.

**Procedimentos e metodologias:** Sua participação no estudo consistirá na coleta de dados por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado, elaborado previamente e aprovado pela orientadora da pesquisa. As perguntas são direcionadas para entender as ações desenvolvidas, bem como a trajetória histórica proposta pelas instituições e pelos(as) técnicos(as) de referência. O procedimento de coleta será através de gravação de áudio no período de duração das entrevistas.

**Armazenamento dos dados desta pesquisa:** Os dados e informações obtidos durante esta pesquisa serão armazenados pelo período de 05 (cinco) anos, sob responsabilidade da pesquisadora LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL, em banco de dados próprio. Durante este lapso temporal, os dados poderão ser revisitados para divulgação, de maneira anônima, como resultados de pesquisa por meio de artigos científicos, capítulos de livros, obras acadêmicas, indicadores para construção de agenda pública e outros trabalhos científicos. Após este período, os dados coletados que não possuem análise serão descartados.

#### **Uso futuro dos dados:**

( ) concordo em participar do presente estudo, porém NÃO AUTORIZO o armazenamento para uso futuro dos meus dados, devendo os mesmos serem descartados ao final desta pesquisa.

( ) concordo em participar do presente estudo e AUTORIZO o armazenamento para uso futuro dos meus dados, sendo necessário meu consentimento prévio a cada nova pesquisa, que deverá ser aprovada pelo CEP institucional, se for o caso, pela CONEP.

**Publicização dos dados desta pesquisa e integração de bancos de dados:**

Com o avanço das pesquisas na área de Ciências Sociais, é de grande importância compartilhar os resultados de pesquisas em bancos de dados. No compartilhamento desses dados, não haverá divulgação de informações que permitam sua identificação, tais como nome completo, endereço e outras informações coletadas, mas poderão ser incluídas informações relevantes para interpretação dos dados, a exemplo, sexo e cargo e/ou função, nacionalidade, também outras procedências pertinentes. Esclarecemos que você tem o direito de retirar, a qualquer momento e sem custos nem perdas, seu consentimento para o uso de informações neste banco de dados. A retirada do consentimento deve ser formalizada por meio de documento assinado por você e não haverá mais coleta de seus dados para este estudo. Quanto aos dados que já foram coletados, se ainda não utilizados e se identificáveis, poderão ser retirados do estudo e descartados ou serão mantidos no estudo, dependendo de sua solicitação.

( ) Autorizo a disponibilização dos meus dados coletados nesta pesquisa no banco de dados privado da pesquisadora, que poderão ser consultados pela pesquisadora e sua orientadora de mestrado e utilizado na presente dissertação e em trabalhos futuros, desde que mantenham o anonimato e não associem à minha identidade.

( ) Não autorizo a disponibilização dos meus dados coletados nesta pesquisa.

**Desconfortos e riscos previstos:**

Potenciais desconfortos na gravação de áudio podem surgir durante a entrevista. Todavia, todas as providências e cautelas serão adotadas para minimizar tais riscos, a exemplo de ruídos no ambiente, incompreensão da fala, insegurança quanto à coleta de dados, entre outros. O sigilo será mantido, bem como a segurança no armazenamento de dados. A entrevista terá o tempo médio de 02 (duas) horas.

**Benefícios:**

Acesso ao mapeamento, enquanto técnico(a) da instituição, dos principais municípios e rede de apoio; possibilidade de interlocução e desenvolvimento de agenda pública para construção e de implementação de políticas públicas; retorno social e visibilidade da pauta migratória na academia da Ciência Política.

**Forma de contato com os pesquisadores:** Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a pesquisadora LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL, com endereço na Rua Gonçalves Dias, 476, ap. 202, Bairro Menino Deus, Porto Alegre/RS, com [telefone \(51\) 9 8270-7326](tel:51982707326) e e-mail [laura.ffr@gmail.com](mailto:laura.ffr@gmail.com).

**GARANTIAS AOS PARTICIPANTES:****Esclarecimentos:**

Você será informado(a) e esclarecido(a) sobre os aspectos relevantes da pesquisa, antes, durante e depois da pesquisa, mesmo se esta informação causar sua recusa na participação ou sua saída da pesquisa.

**Direito de recusa a participar e direito de retirada do consentimento:**

Você tem direito de se recusar a participar da pesquisa e de desistir e retirar o seu consentimento em qualquer momento da pesquisa sem que isto traga qualquer penalidade ou represálias de qualquer natureza e sem que haja prejuízo para você.

**Sigilo e privacidade:**

Você tem garantia que sua identidade será mantida em sigilo, e dados e/ou informações identificadas ou identificáveis não serão fornecidos a pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados deste estudo, informações que possam identificá-lo(a) não serão mostradas ou publicadas. Em função da natureza digital desta pesquisa, não é possível garantir segurança ou sigilo absoluto dos dados, mas todo cuidado será tomado pelos pesquisadores para garantir o sigilo de seus dados. Para maior segurança dos dados, serão adotadas as seguintes medidas: transcrição da entrevista de maneira anônima, inserção da transcrição no N-vivo, não divulgação do áudio da entrevista, bem como qualquer imagem atrelada à ela.

**Entrega do TCLE:**

Você receberá este Termo assinado e rubricado pelo(a) pesquisador(a) por meio eletrônico (e-mail). O registro do seu consentimento será por meio de assinatura do item abaixo, além da garantia por meio de sua expressão oral no início da entrevista.

**CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO:**

Após ter recebido esclarecimentos sobre os itens acima supramencionados, aceito participar e declaro ter recebido este documento assinado pelo(a) pesquisador(a) por meio eletrônico.

( ) Concordo em participar desta pesquisa

( ) Não concordo em participar da pesquisa

Nome do(a) participante da pesquisa: \_\_\_\_\_

Contato telefônico/email: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Responsabilidade do(a) Pesquisador(a):**

Asseguro ter cumprido as exigências da Resolução CNS/MS 466/2012, CNS/MS 510/2016 e complementares na elaboração do protocolo desta pesquisa e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter lido, explicado e fornecido este documento ao participante da pesquisa. Informo que este estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo (a) participante.

\_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

LAURA FERRARI FLORES RUSCHEL

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA  
CATEGORIA “ESTADO”**

BLOCO 01 - Experiência de trabalho no Estado

<b>PERGUNTAS</b>	<b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS</b>
<p>1. Como foi sua entrada na gestão municipal?</p> <p>A. Qual período ocupou o cargo ou a função? / Desde quando ocupa o cargo ou a função?</p> <p>2. Quais atribuições do cargo/da função exercido/a?</p>	<p>As perguntas do Bloco 01 referem-se à contextualização daquele/a servidor/a no município, para entender se acompanha ou não a migração internacional atual, bem como para compreender o que exatamente exerce enquanto funcionalidade pública (atendimento direto e/ou gestão).</p>

BLOCO 02 - Percepções sobre a migração no município

<b>PERGUNTAS</b>	<b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS</b>
<p>3. Desde quando o fenômeno da migração é notado pelo município?</p> <p>B) Quais as principais nacionalidades residem no município?</p>	<p>Esta pergunta está atrelada a entender qual é o perfil de migrante no município. Tem por justificativa ver desde quando o município está observando a migração como fenômeno a ser pautado na esfera pública.</p>
<p>4. Como esta população se organizou e se organiza ao longo do tempo no município?</p>	<p>Esta pergunta refere-se a entender se a população migrante no território é articulada ou não, pensando, sobretudo, se desenvolvem algum papel de interação com o Estado para institucionalização do tema na arena pública.</p>

<p>5. Durante a gestão e/ou exercício do cargo/função, quais são/foram as maiores dificuldades que você percebe nos migrantes quando chegam ao município?</p>	<p>Essa pergunta tem como objetivo entender a realidade local do município quanto acesso a serviços e a direitos pela população migrante; justifica-se por estar atrelada à próxima pergunta.</p>
<p>6. Como estas dificuldades chegam até a gestão municipal?</p>	<p>Tem por objetivo compreender o processo histórico da demanda da população migrante ao acesso a seus direitos e explica se há contato direto ou não com o Estado. O Estado é poroso ou não?</p>
<p>7. O município desenvolveu alguma ação ou programa para superar estas dificuldades? Se sim, o que, quando? Se não, sabes apontar o motivo?</p>	<p>Essa pergunta tem como objetivo entender se houve resposta estatal às dificuldades da população migrante. Em caso positivo, atrela-se ao objetivo de analisar as políticas públicas anunciadas pelos municípios (obj.2); em caso negativo, é a análise da intencionalidade do ator.</p>

BLOCO 03 – Estruturas estatais municipais

<p><b>PERGUNTAS</b></p>	<p><b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA</b></p>
-------------------------	--

<p>8. Desde quando o equipamento/o órgão/a instituição que você se insere existe?</p> <p>9. Como o equipamento/o órgão/a instituição que você se insere foi implementado? Foi uma iniciativa da gestão municipal, mobilização da sociedade civil ou ambos?</p>	<p>Estas perguntas têm por objetivo investigar as origens das instituições implementadas em âmbito estatal, pensando se vieram de um contexto de autonomia do Estado ou mobilização da sociedade civil.</p>
<p>10. Qual o papel desempenhado pela sua instituição?</p>	<p>Compreender a instituição que estou analisando.</p>
<p>11. Qual sua percepção a respeito da estrutura municipal onde está inserido(a), quando referente a recursos, disponibilidade técnica e de gestão?</p>	<p>Tem por objetivo analisar as capacidades estatais (recursos \$) e explica a realidade da institucionalização do tema.</p>
<p>12. A gestão municipal inseriu a população migrante em alguma política pública preexistente?</p>	<p>Averiguar a existência de políticas públicas não específicas, mas que abarcam migrantes, para observar a intencionalidade do ator em institucionalizar o tema de maneira específica ou não.</p>
<p>13. Você acha possível a implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados no município? Se sim, de que modo? Se não, por quê?</p>	<p>Entender a intencionalidade do gestor na promoção de políticas públicas específicas à população migrante e as respostas institucionais que podem ser desenvolvidas no município.</p>
<p>14. Na sua opinião, qual(is) a(s) principal(is) dificuldade(s) enfrentada(s) pela gestão na elaboração de políticas públicas a migrantes?</p>	<p>Tem por objetivo entender as limitações do Estado diante das demandas trazidas pelo fenômeno migratório (baixo recurso, pessoal, falta de interesse...).</p>

<p>PERGUNTA ESPECÍFICA AO MUNICÍPIO QUE POSSUI POL. PÚBLICA: Como se deu a elaboração da política municipal de atenção à população migrante no seu município? Quem foram os entes que participaram?</p>	<p>Entender o jogo político da elaboração da política pública específica anunciada.</p>
---	---

BLOCO 04 - Interações com a sociedade civil e mercado de trabalho

PERGUNTAS	EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA
<p>15. Como você avalia a relação da sociedade civil com a gestão municipal?</p>	<p>Averiguar as interações entre os atores que se encontram no território a fim de justificar maior proximidade, influência e porosidade do Estado.</p>
<p>16. O setor empresarial do seu município influencia na produção de políticas públicas? Se sim, como? a) Você tem conhecimento de projetos de empresas com a gestão municipal na área da migração?</p>	<p>Entender a proximidade do mercado de trabalho no desenvolvimento de políticas públicas à população migrante com o objetivo de observar a porosidade das ações do Estado e as relações assimétricas entre atores.</p>
<p>17. Como você avalia a relação dos migrantes e de suas associações com a gestão municipal?</p>	<p>Tem por objetivo compreender a proximidade e o local de fala de migrantes e se são escutados pela gestão na própria arena estatal; explica a representatividade na temática.</p>

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA  
CATEGORIA “SOCIEDADE CIVIL”**

Bloco 01 - Experiência de trabalho na sociedade civil

<b>PERGUNTAS</b>	<b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS</b>
<p>1. Há quanto tempo exerce a função na sua instituição?</p> <p>2. Quais atribuições da função exercida?</p> <p>3. Já fez parte de outra organização ou de algum equipamento estatal?</p>	<p>As perguntas do bloco 01 referem-se à contextualização da pessoa de referência da OSC, para entender há quanto tempo acompanha a migração no município, o papel desenvolvido.</p>

Bloco 02 - Percepções sobre a migração no município

<b>PERGUNTAS</b>	<b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS</b>
<p>4. Desde quando o fenômeno da migração é notado pelo município? Quais as principais nacionalidades que residem no município?</p>	<p>Esta pergunta está atrelada a entender qual é o perfil de migrante no município. Tem por justificativa ver desde quando a sociedade civil está observando a migração como fenômeno a ser pautado na esfera pública.</p>
<p>5. Como esta população se organizou e se organiza ao longo do tempo no município?</p>	<p>Esta pergunta refere-se a entender se a população migrante no território é articulada ou não, pensando, sobretudo, se desenvolvem algum papel de interação com a sociedade civil e o Estado para institucionalização do tema na arena pública.</p>
<p>6. Durante o exercício da sua função, quais são/foram as maiores dificuldades</p>	<p>Essa pergunta tem como objetivo entender a realidade local do município</p>

que você percebeu dos migrantes quando chegam ao município?	quanto acesso a serviços e a direitos pela população migrante, pensando, sobretudo, no acolhimento que é feito por atores sociais no tema.
7. Quais as ações e os programas que sua instituição desenvolveu e desenvolve para superação destas dificuldades? a) Estas ações são desenvolvidas com parceiros sociais e/ou estatais?	Essa pergunta tem como objetivo entender quais as respostas da sociedade civil às dificuldades enfrentadas pela população migrante, bem como se há articulação com outros atores para implementação de ações em prol da população migrante. Explica a articulação institucional e o processo de interações.

Bloco 03 - Estruturas Sociais

<b>PERGUNTAS</b>	<b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS</b>
8. Desde quando a instituição que você se insere existe? Para instituições participativas [pergunta complementar]: a sua instituição foi fruto de mobilização social, mobilização com Estado ou ambos? 9. Qual o papel desempenhado pela sua instituição no território que você se encontra? Sua instituição possui espaço físico para atendimento da população migrante?	Estas perguntas têm por objetivo investigar as origens das instituições da sociedade civil e compreender a instituição que estou analisando.
10. Qual sua percepção a respeito da estrutura institucional onde você está inserido, quando referente a recursos e a disponibilidade técnica?	Tem por objetivo entender as capacidades da sociedade civil e se possuem recursos implementados para atendimento.

Bloco 04 - Interações com Estado, mercado de trabalho e políticas públicas

<b>PERGUNTAS</b>	<b>EXPOSIÇÃO DE OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS</b>
11. Como você avalia a relação da gestão municipal com a sociedade civil em seu território?	Averiguar as interações entre os atores que se encontram no território a fim de explicar maior proximidade, influência e porosidade do Estado.
12. Sua instituição se articula com a gestão municipal para desenvolvimento de ações e programas conjuntos? Se sim, como, em qual espaço?	Entender a proximidade da sociedade civil com o Estado, com o objetivo de explicar se existem encaixes institucionais vigentes ou não.
13. Na sua percepção, sua instituição desenvolve mais projetos com outras organizações da sociedade civil ou com o Estado? Por quê?	Tem por objetivo compreender as relações entre Estado e sociedade civil no desenvolvimento de ações; intencionalidade do ator; porosidade e encaixes institucionais.
14. Você acha possível a implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados no município? Se sim, de que modo? Se não, por quê? a) Para municípios com política municipal: Sua instituição participou da elaboração da política municipal? De que modo?	Tem por objetivo entender o contexto da arena política e da institucionalização da pauta migratória no município; o modo de implementação explica quais capacidades estatais a sociedade civil entende como essencial para tal desenvolvimento.
15. Na sua opinião, qual(is) a(s) principal(is) dificuldade(s) enfrentada(s) pela gestão na elaboração de políticas públicas a migrantes?	Tem por objetivo entender as limitações do Estado diante das demandas trazidas pelo fenômeno migratório (baixo recurso, pessoal, falta de interesse...).

<p>16. Na sua opinião, o setor empresarial do seu município influencia na produção de políticas públicas? Se sim, como?</p>	<p>Entender a proximidade do mercado de trabalho no desenvolvimento de políticas públicas à população migrante com o objetivo de observar a porosidade das ações do Estado e as relações com a sociedade civil no território. Pode justificar a relação assimétrica entre atores.</p>
<p>17. Como você avalia a relação dos migrantes e de suas associações com as organizações da sociedade civil e com a gestão municipal?</p>	<p>Tem por objetivo compreender a proximidade e o local de fala de migrantes e se são escutados pela gestão na própria arena estatal; explica a representatividade na temática.</p>