

VITOR ROCHA E SILVA

**O PANORAMA DO ACOLHIMENTO DOS MIGRANTES
INTERNACIONAIS E REFUGIADOS NAS CIDADES BRASILEIRAS:**

UM ESTUDO SOBRE A NORMATIVA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E
ACOLHIMENTO

UBERLÂNDIA

2023

VITOR ROCHA E SILVA

**O PANORAMA DO ACOLHIMENTO DOS MIGRANTES
INTERNACIONAIS E REFUGIADOS NAS CIDADES BRASILEIRAS:**

**UM ESTUDO SOBRE A NORMATIVA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E
ACOLHIMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso (em formato de artigo científico) apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do Grau de Bacharel em Relações Internacionais. Orientadora: Prof^a Dr^a Marrielle Maia Alves Ferreira

UBERLÂNDIA

2023

O PANORAMA DO ACOLHIMENTO DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS NAS CIDADES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A NORMATIVA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E ACOLHIMENTO

Vitor Rocha e Silva

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama do acolhimento dos migrantes internacionais e refugiados nas cidades brasileiras a partir do levantamento e caracterização das localidades que institucionalizam a política para este fim por meio da criação de normas e mecanismos de gestão. Também analisa a normativa vigente nas vinte e uma cidades brasileiras que institucionalizaram Comitês, Conselhos ou Comissões Municipais com o objetivo de garantir o acolhimento dos migrantes internacionais e refugiados por meio de políticas de assistência. Para tanto foi realizado um levantamento documental e uma base de dados que buscou caracterizar e comparar os textos normativos com base na nos tipologia de assistência socioassistencial, com o objetivo de identificar a variedade de direitos dos migrantes institucionalizados por meio leis e decretos municipais. Os resultados permitem concluir a fragilidade das experiências de criação de estruturas institucionais de governança e estratégia local de política migratória no Brasil.

Palavras-chave: refugiados, migrantes internacionais, cidades, acolhimento, assistência social.

ABSTRACT

The present article aims to present an overview of the reception of international immigrants and refugees in Brazilian cities by surveying and characterizing the localities that institutionalize policies for this purpose through the creation of norms and management mechanisms. It also analyzes the current regulations in the fifteen Brazilian cities that have institutionalized Municipal Committees or Councils with the aim of guaranteeing the reception of international immigrants and refugees through assistance policies. To this end, a documentary survey and a database were carried out to characterize and compare the normative texts based on social assistance typology, with the aim of identifying the variety of rights of institutionalized migrants through municipal laws and decrees. The results allow us to conclude the fragility of the experiences of creating institutional governance structures and local migration policy strategies in Brazil.

Keywords: Refugees, international immigrants, cities, reception, social assistance.

INTRODUÇÃO

A questão dos refugiados tem sido um tema recorrente na agenda internacional, desde a criação do termo em 1951, especialmente considerando o aumento significativo do número de pessoas que precisam deixar suas casas em busca de proteção e segurança em outros países. Ressalta-se que, atualmente, as maiores motivações para esse aumento são as guerras em África e Oriente Médio e a crise política e econômica na Venezuela.

De acordo com a Agência das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR ACNUR BRASIL, 2023), essa categoria especial de migrantes internacionais refere-se a:

pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 definiu a proteção especial e o principal princípio que a orienta – o da não devolução que significa que o sujeito perseguido não pode ser devolvido para o país de origem. Em seu primeiro formato, a convenção tinha as garantias limitadas geográfica e temporalmente, ou seja, a proteção estava relacionada aos refugiados da Europa e aos acontecimentos relacionados à Segunda Guerra Mundial. O Protocolo de 1967 universalizou essas garantias. Desde então novos instrumentos internacionais, especialmente os de caráter regional tem ampliado a definição de refúgio em resposta aos novos desafios dos deslocamentos forçados no mundo. No continente americano, a Declaração de Cartagena de 1984 é um marco importante para o reconhecimento de graves e sistemáticas violações de direitos humanos como definidoras do refúgio.

O Brasil é um país de destino de migrantes internacionais e também de refugiados (ACNUR, 2023). Ele é signatário dos principais instrumentos internacionais sobre a matéria e, desde 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, possui legislação específica, cujos elementos inovadores e originais - ampliação do conceito de refugiados, integração local dos refugiados e o protagonismo da sociedade civil - contemplam os avanços no campo normativo regional. Ao final de 2021, o Brasil abrigava 60.011 pessoas reconhecidas como refugiadas no país, sendo que apenas em 2021, foram feitas 29.107 solicitações da condição de refugiado. A maioria desses refugiados vem de países como Venezuela, Síria e Congo, e estão distribuídos em

diferentes regiões do país, de acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2023).

A lei do refúgio no Brasil (lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017) foi de extrema relevância se considerarmos o contexto da legislação de migração vigente até os anos recentes. O Estatuto do Estrangeiro (1980), criado no período militar, adotava uma postura securitizada para os temas de migração internacional. O que significa que os migrantes, considerados como estrangeiros (portanto estranhos ao território nacional), eram vistos como potencial ameaça à soberania nacional e aos interesses brasileiros.

Com a redemocratização e a aprovação da Constituição de 1988, o tema das migrações internacionais passam a receber uma abordagem de direitos. De modo que com a criação da Lei 9.474 de 1997, “a legislação brasileira estabeleceu os pilares para a garantia da determinação da condição de refugiado realizada pelo Estado, por meio da constituição do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE” (JUBILUT E GODOY, 2017, p. 14). De acordo com Jubilut e Godoy (2017, p. 13),

A lei brasileira de refúgio nº 9.474/97 (...) para além de incorporar a definição ampliada do conceito de refugiado, o marco normativo brasileiro agrega elementos que contemplam desde o processo de integração local de refugiados, como o acesso ao mercado de trabalho formal mesmo para os solicitantes de refúgio, até o reconhecimento do protagonismo da sociedade civil na defesa e promoção dos direitos dessa população.

Essa abordagem foi consolidada com a aprovação da nova lei de imigração em 2017. Com efeito, a criação da Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 trouxe a mudança de uma perspectiva securitizada para uma perspectiva com maior abertura, acolhimento e regularização. Dentre muitos, são assegurados os direitos: à vida; à liberdade; à igualdade; à segurança; à propriedade; às liberdades civis, sociais, culturais e econômicas; à liberdade de circulação; à reunião com a família; à proteção contra violações de direitos; à educação pública. A lei também instituiu o visto temporário de acolhida humanitária ser concedido ao apátrida ou ao nacional de país que se encontre em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos (situação que também possibilita o reconhecimento da condição de refugiado segundo a Lei 9.474/1997). No entanto, a integração local dos refugiados e migrantes internacionais que recebem acolhimento humanitário depende das localidades e das medidas e políticas públicas adotadas pelas governanças locais.

De acordo com a Constituição¹ com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS 2012), cabem aos municípios brasileiros prestar os serviços socioassistenciais, realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, organizar a oferta de serviços, organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial, aos adultos e famílias em situação de migração, nota-se que uma parcela significativa da assistência os refugiados é de responsabilidade dessa instância.

Essa realidade preocupa, uma vez que, dentre os 5.570 municípios Brasileiros, apenas 21 possuem mecanismos institucionais direcionados à assistência de migrantes internacionais e/ou refugiados². Uma das dimensões que permite compreender a estrutura de governança migratória local é a estrutura institucional vinculada a uma estratégia local. Como o tema da migração é intersetorial, a criação de estruturas formais para a governança é de fundamental importância para a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos fenômenos migratórios. Além disso, contribui para a coordenação de atores do poder público e sociedade civil na recepção e integração da população migrante. (OIM, 2022)

Diante disso, o presente estudo busca de apresentar um panorama do acolhimento dos migrantes internacionais e refugiados nas cidades brasileiras a partir do levantamento e caracterização das localidades que institucionalizam a política para este fim por meio da criação de normas e mecanismos de gestão. Para tanto, em um primeiro momento, esse estudo descreve a distribuição de competências entre os entes da federação no que se refere à governança migratória. Após isso, apresenta os resultados da investigação levantou informações sobre as características das estruturas institucionais criadas para o acolhimento de refugiados e migrantes internacionais em 21 municípios brasileiros. São apresentadas as características dessas instâncias segundo os direitos garantidos, o tipo de assistência social formalmente garantida, os objetivos, as responsabilidades e poderes formais dos mecanismos de implementação, acompanhamento e/ou supervisão das políticas. Também é discutida a qualidade dos textos normativos a partir de uma análise que leva em consideração a quantidade

¹ Título III, capítulos II, III, IV e V da Constituição da República Federativa do Brasil DE 1988.

² As cidades são as áreas urbanas dos municípios. Assim, o município é composto pela área rural e urbana. Neste trabalho a normativa municipal é estudada para compreendermos a recepção dos refugiados nas cidades. A cidade de Uberlândia, localidade de realização desta pesquisa, no ano de 2022 abrigava 4.043 imigrantes de 123 nacionalidades de acordo com o OBMIGRA (2023). O Observatório também indica o aumento crescente de imigrantes internacionais que solicitam a regularização de sua situação de imigração na cidade. Interessante que, apesar de ser a segunda cidade mais populosa do Estado de Minas Gerais e um importante polo econômico e logístico, até a data de publicização deste trabalho não foram identificadas políticas com a preocupação com um acolhimento adequado.

de direitos assistenciais mencionados por esses textos, considerando que quanto mais direitos e assistências garantidos de maneira formal, de melhor qualidade é o texto.

1. Competência dos entes da federação na política de acolhimento no campo da assistência aos refugiados e migrantes internacionais

Antes de apresentar os resultados da investigação sobre normas municipais para o acolhimento de refugiados e migrantes internacionais no Brasil é importante descrever a divisão de responsabilidades entre os entes federais, estaduais e municipais na formulação, implementação e acompanhamento de normas e políticas públicas. Isso porque esse panorama sobre o estabelecimento dos deveres das instâncias servirá como base para a formulação dos critérios das análises posteriores.

A Constituição Federal, a LOAS e a NOB/SUAS 2012 são as normativas que estabelecem as competências dos entes federais, estaduais e municipais na garantia da assistência social relacionada aos migrantes no Brasil.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2016) em documento que descreve o papel da assistência social no atendimento de migrantes no Brasil, a gestão e organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é de responsabilidade comum dos entes federais, estaduais e municipais, de modo a assegurar a prestação de serviços, os programas e os projetos socioassistenciais com metodologias específicas para atender aos migrantes e suas famílias, ofertados por meio da rede socioassistencial. São também responsabilidades comuns: a definição de fluxos de referência e contrarreferência³ do atendimento aos migrantes nos serviços socioassistenciais respeitando a diversidade e a atenção igualitária, a integração de serviços, benefícios e programas de transferência de renda de competência do SUAS, a promoção da articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de defesa e garantia de direitos além da capacitação de indivíduos usuários e conselheiros de assistência social que estarão em contato com esses migrantes.

À União, compete a definição e o fornecimento de orientações para a oferta de serviços socioassistenciais básicos que têm os migrantes internacionais como beneficiários e com o objetivo de reverter situações de vulnerabilidade e monitorar, avaliar e prestar assistência

³ De acordo com a supervisora da Seção de Informações e Gestão de Contratos (SIGC) do Programa TST-Saúde, Marina Linzmayer, para o site da Justiça do trabalho, “a referência se dá quando o médico de família faz um encaminhamento ao especialista da rede credenciada ao programa TST-Saúde, com as informações sobre o paciente. Já a contrarreferência ocorre quando esse especialista, devidamente treinado dentro do modelo, acessa o link enviado pela clínica de APS e preenche os dados de diagnóstico e da conduta que está sendo realizada com o paciente referenciado”.

concernente à assistência social voltada à essa população, seja nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios. Além disso, cabe à União a regulação do acesso às seguranças de proteção social, conforme estabelecem a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e NOB/SUAS e cofinanciar os serviços voltados às pessoas em situação de migração, em âmbito regional e local.

Os entes estaduais são responsáveis por cofinanciar, em parceria com a União, os serviços voltados às pessoas em situação de migração, apoiar técnica e financeiramente as entidades municipais na prestação de serviços de assistência social voltados à população migrante, organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na Comissões Intergestores Bipartites (CIB) e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Além disso, têm a função de monitorar e a avaliar as políticas de assistência social no atendimento a migrantes internacionais e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. Também competem aos Estados: apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços voltados à população em questão, coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados acordado com os Municípios e, por fim, organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional.

Aos Municípios e ao Distrito Federal cabem a prestação de serviços socioassistenciais em paralelo com o desenvolvimento de metodologias específicas para o atendimento de pessoas migrantes com os recursos previamente existentes e dando preferência para unidades específicas, bem como a organização da oferta desses serviços de forma territorializada em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial. Ainda competem a esses entes: o monitoramento e avaliação das políticas de assistência social prestada aos indivíduos e famílias migrantes além da organização, da coordenação, da articulação, do acompanhamento e do monitoramento a rede de serviços da proteção social básica e especial, definindo referência e contrarreferência no atendimento desses indivíduos.

A tabela abaixo resume essas responsabilidades.

Quadro 1 – Competências dos Entes

Entes	Responsabilidades
Distrito Federal e Municípios	Prestar os serviços socioassistenciais, desenvolvendo metodologias específicas para o atendimento de adultos e famílias em situação de migração nos serviços socioassistenciais já existentes, preferencialmente em unidades específicas, sendo-lhes facultado o atendimento em unidades conjuntas com outros públicos quando a demanda for muito pequena;
	Realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimento de adultos e famílias em situação de migração, em seu âmbito;
	Organizar a oferta de serviços voltados a adultos e famílias em situação de migração de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial; e,
	Organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial, definindo referência e contrarreferência no atendimento a adultos e famílias em situação de migração.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016

Considerando as competências municipais acima listadas, essa pesquisa buscou identificar aqueles municípios brasileiros que atuam segundo as quatro responsabilidades a eles atribuídas. Além disso, buscou identificar aqueles municípios que possuem órgãos municipais responsáveis pelas ações e políticas. Aspectos como autonomia e autoridade para o cumprimento das funções dos órgãos criados foram levados em consideração na análise dos seus documentos constitutivos.

2. Panorama das Cidades com mecanismos normativos e de gestão para o acolhimento humanitário

De acordo com o “I Relatório cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local”, publicado pelo ACNUR em 2022, são quinze o número de cidades brasileiras que possuem normas e órgãos para a acolhida humanitária. Durante a elaboração do trabalho, foi também consultados relatórios da MigraCidades⁴, onde identificou-se mais oito cidades nesta categoria. No entanto, as cidades de Recife e Belém não foram consideradas para análise pelos respectivos motivos: 1) A normativa referente à criação do Comitê Interinstitucional de Apoio aos Migrantes de Recife não se encontra disponível no portal da transparência do município e 2) O Grupo de Trabalho para planejamento e acompanhamento

⁴ O Migracidades é um projeto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em parceria com a Organização Internacional das Migrações (OIM) que tem como objetivo impulsionar o diálogo migratório e certificar o engajamento de governos no aprimoramento da governança migratória. O projeto possui uma plataforma que divulga boas práticas nesse sentido. Cf. Migracidades (*online*). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em 2023.

das políticas públicas de atenção humanitária, com ênfase nas destinadas a refugiados indígenas da etnia Warao (Venezuela) na cidade de Belém, não foi criado por normativa municipal.

O quadro abaixo traz a localidade e normativa que cria os Conselhos, Comitês e Comissões sobre o tema:

Quadro 2 – Cidades, normas e órgãos de acolhimento humanitário para migrantes internacionais e refugiados

Cidade	Comitê/ Conselho/ Comissão	Normativa de criação
Ananindeua (PA)	Comitê Intersetorial Municipal de Acolhimento e Atenção à População Indígena Warao (CIMAPIW)	Decreto nº 147, de 15 abril de 2021
Araguaína (TO)	Comitê Municipal Consultivo de Assistência Emergencial para tratar das Políticas de pessoas em situação de rua e imigrantes em situação de vulnerabilidade social	Decreto nº 52, de 21 de junho de 2021
Campo Grande (RS)	Comitê Interinstitucional Municipal de Promoção, Proteção e Apoio aos Migrantes Internacionais e Refugiados, suas famílias, crianças e adolescentes no Município de Campo Grande/MS	Decreto nº 14.881, de 1º de setembro de 2021
Contagem (MG)	Conselho Municipal Intersetorial de Defesa dos Direitos de Pessoas Migrantes em Mobilidade Humana Internacional de Contagem-MG	Decreto nº 626, de 13 de julho de 2022
Corumbá (MS)	Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas (COMAIRA)	Decreto nº 1.706, de 22 de agosto de 2016
Esteio (RS)	Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de Esteio	Lei nº 7.517, de 20 de junho de 2020
Foz do Iguaçu (PR)	Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas no Município de Foz do Iguaçu	Decreto nº 27.094, de 27 de março de 2019
Guarulhos (SP)	Comitê Municipal de Políticas para Migrantes, Refugiados e Apátridas na cidade de Guarulhos	Decreto nº 39.185, de 23 de junho de 2022

Cidade	Comitê/ Conselho/ Comissão	Normativa de criação
Joinville (SC)	Comissão Intersetorial de Atenção aos Povos e Comunidades Tradicionais, Migrantes, Refugiados e Apátridas em Joinville	Decreto nº 43.224, de 02 de julho de 2021
Juiz de Fora (MG)	Comitê de Elaboração e Acompanhamento do Plano Municipal de Políticas para a População Migrante, Refugiada, Apátrida e Retornada	Decreto nº 14.900, de 07 de dezembro de 2021
Manaus (AM)	Comitê Municipal de Políticas Públicas para Refugiados e Migrantes de Manaus	Decreto nº 5.527, de 31 de março de 2023
Marabá (PA)	Comitê Intersetorial de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuelana	Decreto nº 143, de 09 de dezembro de 2020
Maringá (PR)	Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas de Maringá (CORMA)	Lei nº 11.284 de 08 de junho de 2021
Nova Andradina (MS)	Comitê Municipal para Refugiados, Migrantes e Apátridas	Decreto nº 2.857, de 25 de agosto de 2021
Porto Alegre (RS)	Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT/POA)	Decreto nº 18.815, de 10 de outubro de 2014; DECRETO Nº 19.349, DE 22 DE MARÇO DE 2016; Decreto nº 20.821 de 30 de novembro de 2020
Porto Velho (RO)	Comitê de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida do Município de Porto Velho (COMIRAP)	Decreto nº 16.288, de 29 de outubro de 2019
Ribeirão Preto (SP)	Comissão para Acompanhamento da situação dos Refugiados no Município de Ribeirão Preto	Resolução conjunta nº 01 da Secretaria Municipal de Justiça e da Secretaria Municipal de Assistência Social de 14 de fevereiro de 2022.
Rio de Janeiro (RJ)	Comitê de Políticas Públicas para Refugiados, Imigrantes e Apátridas do Município do Rio de Janeiro (Compar-Rio)	Decreto nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022

Cidade	Comitê/ Conselho/ Comissão	Normativa de criação
Santarém (PA)	Comitê Gestor Emergencial de acolhimento de refugiados Venezuelanos	Decreto nº 135, de 02 de abril de 2019 e Decreto nº 738, de 19 de março de 2021
São Leopoldo (SP)	Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Município de São Leopoldo (CAMRAT/SL)	Decreto nº 9.966, de 15 de outubro de 2021.
São Paulo (SP)	Conselho Municipal de Migrantes (CMI)	Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016

Fonte: Autor com base em informações do ACNUR (2022) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (2016).

Dentre as cidades acima listadas, apenas Esteio (RS) e Nova Andradina (MS) que são consideradas de pequeno porte, sete são consideradas de médio porte (Marabá, Araguaína, Santarém, Corumbá, Maringá, Foz do Iguaçu e São Leopoldo), e doze são consideradas cidades grandes (Ananindeua, Campo Grande, Ribeirão Preto, Porto Velho, Guarulhos, Joinville, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Juiz de Fora, Contagem, Manaus, São Paulo.). Dentre essas, 3 são consideradas metrópoles⁵. Uma delas, São Paulo, também é considerada uma megacidade⁶ e uma cidade global, ou seja, que possui participação em eventos científicos e culturais internacionais, um sistema eficiente de transporte e comunicação, uma concentração de filiais de multinacionais, possui instituições financeiras de grande porte e uma bolsa de valores de influência global. Outro aspecto interessante que merece consideração é que 6 cidades são capitais (Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Rondônia).

Em termos de distribuição regional das cidades, seis estão na região Norte, 3 na região Centro Oeste, 6 na região Sul e 6 na região Sudeste. Apenas Corumbá (MS) e Foz do Iguaçu (PR) são cidades que possuem fronteiras internacionais. Em termos de acesso, 18 cidades possuem aeroportos, sendo que 10 delas possuem aeroportos internacionais.

Em termos de índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD - 2010), São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Joinville e Ribeirão Preto são classificadas como tendo um nível de desenvolvimento

⁵ Cidade pequena é aquela que possui até 99 mil habitantes, cidade média possui entre 100 mil e 499 mil habitantes, cidade grande possui acima de 500 mil habitantes e metrópoles são aquelas que agregam maior número de atividades econômicas e exercem influência regional, nacional e internacional.

⁶ Cidade com mais de 10 milhões de habitantes.

humano muito alto e as demais possuem nível médio de desenvolvimento humano, sendo o menor deles 0,704 (Marabá). Dessa forma, todas as cidades que apresentam mecanismos legais e órgãos responsáveis por lidar com questões migratórias a nível municipal possuem IDH acima da média. Isso demonstra que todos os municípios que dispõem de dispositivos legais para proteção e assistência aos migrantes forçados internacionais demonstram preocupação com o bem estar da população.

Quanto à porcentagem de reconhecimento da condição de refugiados, quatro cidades estão localizadas em estados que reconhecem de zero a 0,1% das solicitações de reconhecimento da condição de refugiados (PA e TO), onze cidades estão localizadas em estados que reconhecem entre 0,2% e 1% das solicitações de reconhecimento (MS, RO, SC, RS, RJ e MG), duas estão localizadas em estados que aceitam entre 5% a 15% das solicitações (PR) e quatro estão em estados que aceitam mais de 15% dessas solicitações (SP e AM).

Experiências e razões para a criação dos mecanismos são muito distintas. São Paulo, por exemplo, lida com uma das maiores populações de refugiados do Brasil e, para atender às necessidades desses indivíduos, foi necessário um mecanismo para articular políticas públicas e integrar ações entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil. Já em cidades de médio porte, essas instituições costumam ser criadas para lidar com fluxos migratórios mais específicos, como é o caso de Nova Andradina, que tem recebido um fluxo crescente de migrantes e refugiados, especialmente devido à proximidade com o Paraguai, e Esteio, onde o fluxo de migrantes haitianos em busca de trabalho e melhores condições de vida pressionou o governo local na direção da criação de um órgão específico para lidar com essa questão. Para ilustrar a diversidade de razões para a criação desses mecanismos, destaca-se o caso de Ananindeua, onde a recepção de famílias refugiadas da etnia Warao⁷ mobilizou atores locais para a solução de problemas concretos de acolhimento até então não vivenciados na localidade.

Este trabalho não se dedica a fazer um resgate histórico da criação e do desenvolvimento dos mecanismos analisados, nem das circunstâncias ou motivações para tal, mas é importante pontuar que, apesar de elaborada no presente artigo uma avaliação padronizada para fins criteriosos, as circunstâncias que motivam os deslocamentos dos migrantes, como elucidado no

⁷ Interessante mencionar que a chegada de refugiados da etnia WARAO tem mobilizado o ACNUR que passou a produzir relatórios e orientações para o acolhimento. A situação de vulnerabilidade da população em razão do deslocamento forçado é desafiadora uma vez que é necessário um tipo de proteção especial que considera a cultura milenar, anterior a colonização daquele povo e, portanto, a necessidade de preservação. Sugerimos a leitura do Relatório do ACNUR “Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados”. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 de abril de 2023

parágrafo anterior, são plurais e devem ser tratadas em sua diversidade e especificidade, para além das abordagens básicas, as quais, essas sim, serão o objeto de estudo do presente artigo.

3. Normas e mecanismos de gestão municipais para o acolhimento humanitário

As normativas municipais dirigidas ao acolhimento humanitário de refugiados e migrantes internacionais têm adotado o padrão de criação de mecanismos de gestão com competências distintas no limite das possibilidades de atuação dos referidos entes da federação.

Cabe aqui fazer uma distinção entre os modelos institucionais adotados para a política municipal de acolhimento humanitário. Segundo o dicionário de Oxford (2023), comitês são delegações ou reuniões de pessoas que visam alcançar um interesse determinado. Já conselhos são organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e, às vezes, de deliberação, em vários campos da atuação do governo. Por fim, Comissões são grupos designados para realizar tarefas específicas em nome de uma organização ou instituição.

Dentre as 21 cidades solidárias que possuem legislação específica as quais orientam as políticas dirigidas ao acolhimento humanitário de migrantes internacionais, 16 possuem Comitês que tem tais responsabilidades, 3 possuem Conselhos e duas possuem Comissões. A maior parte deles está vinculada às pastas de assistência social e/ou direitos humanos e cidadania, com exceção do Comitê de Campo Grande que faz parte da secretaria de governo e relações institucionais. (ACNUR, 2022)

A maior parte desses mecanismos foram criados por decretos municipais ou legislação conjunta (como é o caso de Ribeirão Preto) que são instrumentos legislativos mais frágeis, uma vez que podem ser revogados por novos decretos. Apenas em 3 cidades, os órgãos que atuam no campo da política do acolhimento humanitário foram criados por leis municipais: Esteio (RS), Maringá (PR) e São Paulo (SP).

Para analisar a normativa que cria os Comitês e Conselhos no exercício das competências municipais, a investigação buscou identificar menções específicas às diretrizes de atenção segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais⁸: direito à previdência e seguridade social; direito à educação; direito à saúde; direito à habitação; direito ao saneamento; direitos trabalhistas e de empregabilidade; direito ao lazer, à cultura, ao esporte e à qualidade de vida; direito à segurança pública e auxílio a denúncias contra os direitos

⁸ Aprovado pela Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, modificada pela Resolução 13/2014. A criação da tipologia é relevante porque estabelece parâmetros para a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas de assistência.

humanos; promoção de debates ou eventos concernentes à temática migratória; direito à proteção à maternidade e à infância; prestação de assistência aos desamparados; produção de pesquisas e relatórios; promoção da regularização ou de assistência jurídica para regularização da condição de migrante no país; fomento e coordenação de políticas públicas; participação popular nas políticas e/ ou reuniões e acolhimento linguístico e multicultural.

Em **Ananindeua** (PA), o Decreto nº 147, de 15 abril de 2021, responsável pela criação do Comitê Intersetorial Municipal de Acolhimento e Atenção à População Indígena Warao (CIMAPIW), limita-se apenas à criação do órgão e a uma breve discussão administrativa, quanto aos seus membros, sem mencionar quais direitos devem ser zelados promovidos pelo órgão. O mesmo ocorre em **Campo Grande** (MS), com o Decreto nº 14.881, de 1º de setembro de 2021, que cria o Comitê Interinstitucional Municipal de Promoção, Proteção e Apoio aos Migrantes Internacionais e Refugiados, suas famílias, crianças e adolescentes no Município de Campo Grande/MS, também limita apenas à criação do órgão e a uma breve discussão administrativa, quanto aos seus membros, sem mencionar quais direitos devem ser zelados promovidos pelo órgão. Em **Ribeirão Preto** (SP), a Comissão para Acompanhamento da Situação dos Refugiados no Município de Ribeirão Preto, criada por meio da Resolução Conjunta nº 01 da Secretaria Municipal de Justiça e da Secretaria Municipal de Assistência Social, também não tem mencionados em sua normativa de criação os direitos garantidos à população migrante.

Em **Porto Velho** (RO), o Decreto nº 16.288, de 29 de outubro de 2019, responsável pela criação do Comitê de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida do Município de Porto Velho (COMIRAP), dos direitos e aspectos relevantes elencados anteriormente, explicita apenas o fomento e coordenação de políticas públicas, apesar do ponto de destaque em ser uma das instituições que tratam também das vítimas de tráfico de pessoas, destinando uma Câmara Técnica de Tráfico de Pessoas, Exploração Sexual e Trabalho Escravo. Em **Nova Andradina** (MS), a situação é semelhante à de Porto Velho: o Decreto nº 2.857, de 25 de agosto de 2021, que cria o Comitê Municipal para Refugiados, Migrantes e Apátridas, limita-se a mencionar o fomento e coordenação de políticas públicas, sem elucidar qualquer dos outros direitos e aspectos relevantes elencados no início da seção. O mesmo ocorre em **Guarulhos** (SP), com o Comitê Municipal de Políticas para Migrantes, Refugiados e Apátridas, criado por meio do Decreto nº 39.185/2022.

No município de **Marabá** (PA), o Decreto nº 143, de 09 de dezembro de 2020 foi responsável pela criação do Comitê Intersetorial de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise

humanitária na Venezuelana. Seu texto normativo, dentre os aspectos analisados, compromete esse órgão tanto com fomento e a coordenação de políticas públicas, quanto com a produção de pesquisas e relatórios concernentes aos aspectos migratórios **Araguaína** (TO) também estabeleceu o Comitê Municipal Consultivo de Assistência Emergencial para tratar das Políticas de pessoas em situação de rua e imigrantes em situação de vulnerabilidade social por meio do Decreto nº 052/2021. Nesse último caso, destaca-se que as questões migratórias e de refúgio são tratadas juntamente com questões de pessoas em situação de rua, o que não parece adequado dadas as especificidades das populações alvo de políticas públicas.

Em **Santarém** (PA), o Comitê Gestor Emergencial de acolhimento de refugiados Venezuelanos foi criado pelo Decreto nº 135, de 02 de abril de 2019 e revisado pelo Decreto nº 738 de 19 de março de 2021. Nessas normativas, evidenciamos que além do fomento, da coordenação de políticas públicas e da produção de pesquisas e relatórios concernentes aos aspectos migratórios, também é preocupação o dever de prestar-se assistência aos desamparados.

A Comissão Intersetorial de Atenção aos Povos e Comunidades Tradicionais, Migrantes, Refugiados e Apátridas em **Joinville** (SC), foi criada em Joinville pelo Decreto nº 43.224 de 02 de julho de 2021. Apesar da normativa não mencionar a assistência aos desamparados, reconhece a importância da segurança pública e o auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos e também promove a produção de pesquisas e relatórios relacionados à migração e coordenação de políticas públicas.

Já em **Corumbá** (MS), o Decreto nº 1.706, de 22 de agosto de 2016 criou o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas (COMAIRA). Este mesmo decreto, dentre os direitos e aspectos analisados, está o fomento e coordenação políticas públicas, a produção de pesquisas e relatórios concernentes aos aspectos migratórios, a promoção de debates ou eventos concernentes à temática migratória a garantia do direito à segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos. No município de **Porto Alegre** (RS), o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT/POA) foi criado por meio do Decreto nº 18.815, de 10 de outubro de 2014 e revisado pelos decretos nº 19.349, de 22 de março de 2016 e nº 20.821 de 30 de novembro de 2020. Ao final das revisões, o conteúdo dessa normativa, passou a se assemelhar à normativa de Corumbá, apesar do ponto de destaque de ser uma das instituições que tratam também das vítimas de tráfico de pessoas.

O Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas de **Maringá** (CORMA), criado a partir da Lei nº 11.284 de 08 de junho de 2021 do município de Maringá

(PR) apresenta garantias de direitos e aspectos relevantes um pouco mais completos. Além de determinar que o conselho tem o dever de fomentar e coordenar políticas públicas, produzir pesquisas e relatórios concernentes aos aspectos migratórios, promover debates ou eventos concernentes à temática migratória e garantir o direito à segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos, também menciona a assistência aos desamparados e é o único município que garante a participação popular nas políticas e/ ou reuniões do conselho;

Em **Foz do Iguaçu** (PR), o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, coniadados e Apátridas no Município de Foz do Iguaçu foi criado pelo Decreto nº 27.094, de 27 de março de 2019. Essa normativa, para além do o direito à segurança pública e auxílio às denúncias contra os Direitos Humanos, da assistência aos desamparados, da produção de pesquisas e de relatórios referentes à migração e do fomento e coordenação a políticas públicas, aborda também de forma explícita, temas que concernem à garantia de alguns direitos básicos, como a proteção à maternidade e à infância e os direitos à educação, à saúde e ao saneamento. Apesar de ser uma normativa mais completa do que as anteriores, alguns pontos como é o caso da promoção de debates e eventos com temáticas de migração e da participação popular nas políticas e/ ou reuniões do conselho não estão presentes no texto.

O município do **Rio de Janeiro** (RJ) conta com o Comitê de Políticas Públicas para Refugiados, Imigrantes e Apátridas do Município do Rio de Janeiro (Compar-Rio), criado por meio do decreto Decreto nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022, a quinta normativa mais completa das que foram analisadas no presente trabalho. Além de abordar temas que concernem à garantia de direitos básicos, como os direitos à educação, à saúde, ao saneamento e à previdência e/ ou seguridade social, garante também os direitos ao lazer, à cultura, ao esporte e à qualidade de vida e encarrega o órgão a lidar com questões relacionadas à assistência aos desamparados, à promoção da regularização ou de assistência jurídica para regularização da condição de migrante no país ao fomento e coordenação de políticas públicas. No entanto, comparado com as normativas anteriores, o Decreto nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022 não aborda temas ligados ao direito à segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos, à promoção de debates ou eventos concernentes à temática migratória, à proteção à maternidade e à infância, à produção de pesquisas e de relatórios referentes à migração e nem a participação popular nas políticas e/ ou reuniões do comitê.

Já em **Juiz de Fora** (MG), ao Comitê de Elaboração e Acompanhamento do Plano Municipal de Políticas para a População Migrante, Refugiada, Apátrida e Retornada, criado pelo Decreto nº 14.900, de 07 de dezembro de 2021 cabe, de acordo com esse decreto, a garantia dos direitos à educação; à saúde; ao saneamento; ao lazer, à cultura, ao esporte e à qualidade de

vida; à segurança pública e/ ou auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos; à proteção à maternidade e à infância; além da garantia de assistência aos desamparados, da promoção da regularização ou de assistência jurídica para regularização da condição de migrante no país e do fomento e coordenação de políticas públicas. Comparando-se com as normativas anteriores, este decreto, no entanto, não aborda: o direito à previdência e/ ou seguridade social, a promoção de debates e eventos, nem a produção de pesquisas e relatórios relacionados à migração, além de não possuir mecanismos garantidos para a participação popular nas políticas e/ ou reuniões do conselho, apesar do ponto de destaque de ser uma das instituições que tratam também das vítimas de tráfico de pessoas.

O Conselho Municipal Intersetorial de Defesa dos Direitos de Pessoas Migrantes em Mobilidade Humana Internacional de **Contagem** (MG) foi criado a partir do Decreto nº 96, de 13 de abril de 2021, que foi substituído pelo Decreto nº 626, de 13 de julho de 2022, a terceira normativa mais completa analisada neste estudo. Por ele são garantidos os direitos à previdência e seguridade social, à educação, à saúde, ao saneamento, direitos trabalhistas e/ou à empregabilidade, à segurança pública e/ ou auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, além de encarregar este órgão da promoção de debates e eventos e da produção de pesquisas e relatórios relacionados à migração e do fomento e da coordenação de políticas públicas. Apesar de ser uma das normativas vigentes mais completas, em comparação com as analisadas anteriormente, não se pode verificar menções aos direitos ao lazer, à cultura, ao esporte e à qualidade de vida, nem à promoção da regularização ou de assistência jurídica para regularização da condição de migrante no país ou à participação popular nas políticas e/ ou reuniões.

A Lei nº 7.517, de 20 de junho de 2020 foi o instrumento utilizado para a criação do Comitê Executivo da Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de **Esteio** (RS). Ela garante todos os direitos básicos aos migrantes: direito à previdência e seguridade social; direito à educação; direito à saúde; direito à habitação; direito ao saneamento; direitos trabalhistas e de empregabilidade; direito ao lazer, à cultura, ao esporte e à qualidade de vida; direito à segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos; direito à proteção à maternidade e à infância; e também é responsabilizado pela prestação de assistência aos desamparados e pelo fomento e pela coordenação de políticas públicas. Ainda é o município que melhor prevê o acolhimento linguístico dos migrantes, garantindo a integração linguística e social entre os migrantes e a população esteiense. No entanto, a normativa deixa a desejar nos quesitos mais analíticos, importantes para a gestão no longo prazo, e nas questões de contato com a população, uma vez que não responsabiliza esse

órgão pela promoção de debates e eventos e nem pela produção de pesquisas e relatórios relacionados à migração e nem há menção à participação popular nas políticas e/ ou reuniões do conselho. Outro ponto de atenção é que a normativa também não aborda pontos relacionados à promoção da regularização ou fornecimento de assistência jurídica para que os migrantes possam-na fazer.

Por sua vez, **Manaus** (AM) conta com o Comitê Municipal de Políticas Públicas para Refugiados e Migrantes de Manaus, criado por meio do Decreto nº 5.527, de 31 de março de 2023. Por meio dele são garantidos, assim como em outros municípios, os direitos básicos aos migrantes: previdência e seguridade social, educação, saúde, habitação, saneamento, direitos trabalhistas e de empregabilidade, lazer, cultura, esporte e qualidade de vida, segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e pelo fomento e pela coordenação de políticas públicas. Quatro pontos de atenção para esta normativa são: 1) A falta de promoção de debates e eventos relacionados à migração; 2) A não promoção da produção de pesquisas e relatórios; 3) A não responsabilização pelo auxílio na regularização ou fornecimento de assistência jurídica para que os migrantes se regularizem no país e 4) A ausência de menções a iniciativas voltadas ao acolhimento linguístico dos refugiados. No entanto, destaca-se uma maior importância dada ao controle popular sobre as políticas de migração adotadas pelo Comitê.

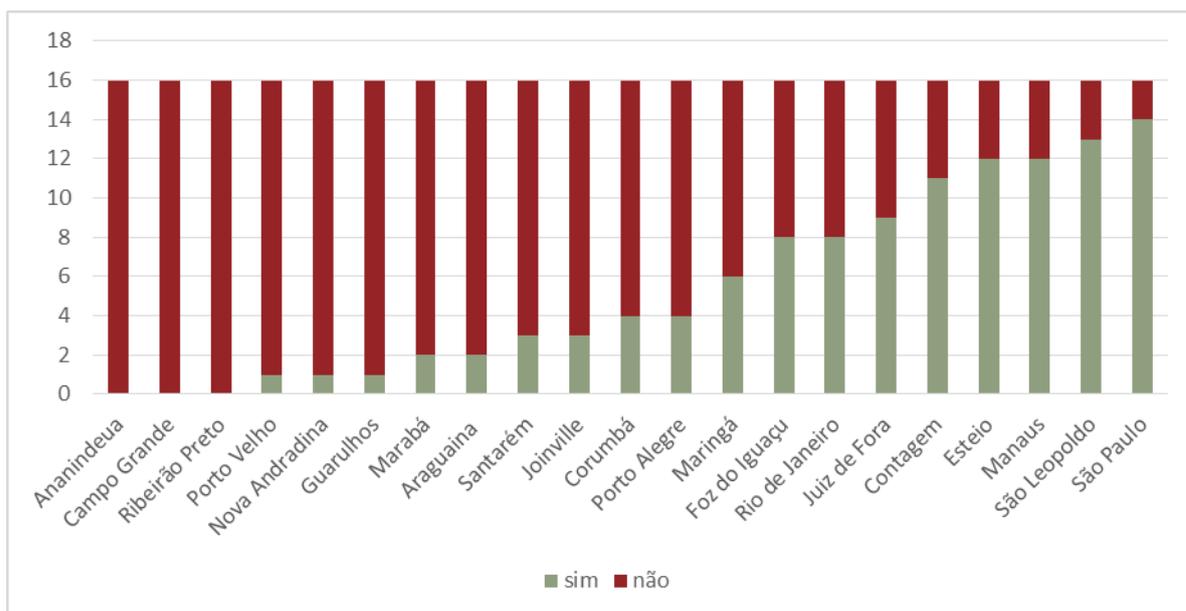
Já **São Leopoldo** (RS) possui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Município de São Leopoldo - CAMRAT/SL, foi criado pelo Decreto nº 9.966, de 15 de outubro de 2021. O comitê já apresenta maturidade significativa, garantindo todos os direitos básicos aos migrantes, como previdência e seguridade social, educação, saúde, habitação, saneamento, direitos trabalhistas e de empregabilidade, lazer, cultura, esporte e qualidade de vida, segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e fomento e coordenação de políticas públicas. Além disso, o comitê também é responsável pela promoção de debates e eventos relacionados à migração e pela produção de pesquisas e relatórios. Os pontos de atenção são: a não menção ao acolhimento linguístico ou a fornecimento de assistência jurídica e promoção a regularização dos migrantes no país. Além disso, não há prerrogativa para participação ou controle popular sobre as políticas, apesar do ponto de destaque de ser uma das instituições que tratam também das vítimas de tráfico de pessoas.

O município de **São Paulo** (SP) conta com o Conselho Municipal de Migrantes (CMI), criado a partir da Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que é a normativa municipal mais completa na garantia de direitos de migrantes e refugiados do Brasil até o momento de

concepção deste trabalho. Por meio dela são garantidos, assim como em Esteio, todos os direitos básicos aos migrantes: direito à previdência e seguridade social; direito à educação; direito à saúde; direito à habitação; direito ao saneamento; direitos trabalhistas e de empregabilidade; direito ao lazer, à cultura, ao esporte e à qualidade de vida; direito à segurança pública e auxílio a denúncias contra os Direitos Humanos; direito à proteção à maternidade e à infância; e também é responsabilizado pela prestação de assistência aos desamparados e pelo fomento e pela coordenação de políticas públicas. Além disso, o conselho também é responsável pela promoção de debates e eventos relacionados à migração e pela regularização ou fornecimento de assistência jurídica para que os migrantes se regularizem no país. Três pontos de atenção para essa normativa, em comparação com todas as anteriores, é que não há menção à participação popular nas políticas e/ ou reuniões do conselho, não há responsabilização ao conselho pela produção de pesquisas e relatórios relacionados à migração e que o acolhimento linguístico é mencionado na normativa, porém apenas voltado ao atendimento no setor público, sem mencionar iniciativas para integração linguística com a população, apesar do ponto de destaque de ser uma das instituições que tratam também das vítimas de tráfico de pessoas.

Para uma análise qualitativa dos textos das normas municipais de assistência social no acolhimento humanitário, as informações apresentadas na seção foram organizadas no quadro 3 anexo a este artigo. A sistematização da presença de aspectos de garantias de direitos e assistência nos textos normativos permitem identificar que os textos normativos mais completos, no sentido de nomear as responsabilidades dos Comitês e Conselhos em torno dos tipos de assistência socioassistencial são:

Gráfico 1. Frequência dos tipos de garantias e assistência previstos na normativa das cidades



Fonte: o Autor

Entende-se que a afirmação dos compromissos com as garantias de direitos e ações assistenciais no texto normativo é relevante uma vez que deixa claro o tipo de comprometimento do município com as políticas de acolhimento. As cidades de Juiz de Fora, São Paulo, Maringá e Esteio institucionalizaram as políticas públicas em torno de lei que estabelece a política municipal para a população migrante - o que indica também um compromisso orçamentário com as políticas públicas. Interessante que foram identificadas cidades que possuem políticas municipais, mas não possuem conselhos ou comitês. São elas: Campinas, Florianópolis e Venâncio Aires⁹.

Outro aspecto que merece atenção é o formato do mecanismo criado para o acolhimento. Quanto às atribuições desses Conselhos, Comitês e Comissões, 3 possuem caráter consultivo (situados em: Campo Grande, Ribeirão Preto e Araguaína) e as 18 restantes possuem caráter deliberativo. Neste sentido, considera-se que órgãos consultivos fornecem pareceres e recomendações, mas não têm poder de decisão final sobre as políticas e ações a serem implementadas, enquanto órgãos deliberativos têm poder de decisão e ação, podendo determinar políticas e ações a serem implementadas.

⁹ Decreto nº 14.900, de 07 de dezembro de 2021 que cria a Política Municipal para a População Migrante de Juiz de Fora; Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016 que cria a Política Municipal para População Imigrante da cidade de São Paulo; Lei nº 16.038, de 17 de novembro de 2020 que cria a Lei Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas da cidade de Campinas; Lei nº 10.653, de 19 de julho de 2018 cria a Política Municipal para a População Imigrante do Município de Maringá; Lei nº 10.735, de 28 de julho de 2020 cria a Política Municipal para a População Migrante de Florianópolis; Lei nº 6.796, 08 de junho de 2021 cria a Política Municipal de Acolhimento e Atendimento a Imigrantes, Refugiados e Apátridas de Venâncio Aires/RS; Lei nº 7.517, de 20 de junho de 2020 cria Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de Esteio

Além disso, as cidades: Ribeirão Preto, Porto Velho, Guarulhos, Joinville, Corumbá, Maringá, Rio de Janeiro, Juiz de Fora, Contagem, Esteio, Manaus, São Paulo não apresentam coordenação intergovernamental formalmente instituída, por meio dos respectivos decretos e leis, que indiquem cadeiras direcionadas para representantes de diferentes frentes e secretarias dos governos, com o intuito de coordenar e potencializar esforços e recursos. Neste mesmo sentido, Esteio possui o único decreto que não versa a respeito da coordenação intersetorial.

Além disso todos os municípios versam em suas normas a respeito da coordenação interinstitucional, seja com Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não Governamentais (ONGs), casas de acolhimento, Universidades e outras instituições, por meio da participação, seja por meios deliberativos ou consultivos, das atividades desenvolvidas pelas instituições, com exceção de Joinville e Esteio. Destaca-se também que dentre todas, apenas nas cidades de Ananindeua, Nova Andradina, Contagem, Manaus e São Paulo a participação dos migrantes nos respectivos conselhos e comitês é assegurada pela normativa de criação dessas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa identificou um número extremamente baixo de iniciativas municipais de criação de estruturas de governança migratória: 21 entre 5.570 municípios brasileiros (IBGE2016), o que representa aproximadamente 0,38% dos municípios. Isso indica que apesar das leis do refúgio, mas especialmente da lei de migração brasileira, não houve um movimento local de normatizar as políticas socioassistenciais para a população específica.

Não é possível identificar um padrão populacional ou geográfico que motiva o desenvolvimento das políticas. A exceção das metrópoles e algumas grandes cidades que, por receberem grande fluxo migratório, naturalmente são localidades de maior propensão ao comprometimento com políticas públicas sobre o tema, foi possível perceber experiências muito particulares, como o caso de Ananindeua, cuja institucionalização da política migratória se insere em um contexto específico de recepção de uma população duplamente vulnerável - refugiados indígenas. E que por essa razão, a abordagem universal das políticas de assistência não é suficiente para atender as especificidades do acolhimento. Também é observável que boa parte das políticas não são orientadas à continuidade e a se tornarem políticas progressivamente concretas e bem estabelecidas, mas sim para solucionar problemas emergenciais.

A análise qualitativa dos instrumentos e mecanismos criados nos municípios estudados permite afirmar que apenas os municípios de São Paulo, São Leopoldo, Manaus e Esteio possuem normas que contemplam uma abordagem integral no acolhimento de migrantes

internacionais e refugiados, ou seja, explicita o comprometimento com garantias e políticas de assistência, cria um mecanismo para dar suporte à governança, de forma a integrar diferentes setores da administração pública. Além disso, o restante dos municípios apresentaram iniciativas demasiadamente breves e limitadas e não políticas voltadas à estruturação duradoura do acolhimento humanitário das pessoas migrantes.

Apesar disso, vale a pena destacar aqueles municípios, que, para além dos típicos migrantes internacionais, refugiados, asilados, apátridas, expandiram as categorias protegidas por seus respectivos órgãos de acolhimento. São eles: Porto Alegre (RS), São Leopoldo (SP), Porto Velho (RO), São Paulo (SP) e Juiz de Fora (MG) que, juntamente com as categorias mencionadas, mobilizam-se também na proteção de pessoas vítimas do **tráfico de pessoas**.

Vale reforçar que o presente artigo se destinou a investigar apenas as normativas municipais no que concerne aos direitos e tipos de assistência garantidos por elas aos refugiados e migrantes nos territórios desses municípios. Dessa forma, considera-se ainda interessante que, posteriormente, verifique-se a qualidade efetiva da acolhida humanitária nesses municípios, de maneira que essa validação prática complemente e enriqueça a validação normativa desenvolvida no presente artigo.

Neste sentido, observa-se, tanto pelo número diminuto de municípios que se propõem a destinar recursos para a atuação especializada na causa migrante, quanto pela qualidade da garantia dos direitos migrantes a longo prazo pelas cidades que o fazem, que há muito a ser aprimorado no tratamento aos refugiados nos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ACNUR. Refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/#:~:text=S%C3%A3o%20pessoas%20que%20est%C3%A3o%20fora,direitos%20humanos%20e%20conflitos%20armados>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Relatório Cidades Solidárias - Brasil. Brasília, DF: ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ANANINDEUA Decreto nº 147, de 15 abril de 2021. Ananindeua: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2023/01/Ananindeua_887_decreto_n_147_de_15_abril_de_2021.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio em Números - 2022. Brasília, DF: MJSP, 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

Atenção Primária à Saúde: Saiba mais sobre o significado dos termos referência e contrarreferência. In: Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/-/aten%C3%A7%C3%A3o-prim%C3%A1ria-%C3%A0-sa%C3%BAde-saiba-mais-sobre-o-significado-dos-termos-refer%C3%Aancia-e-contrarrefer%C3%Aancia>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CAMPO GRANDE Decreto nº 14.881, de 1º de setembro de 2021. Campo Grande: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI3NzYyIn0%3D.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

CONTAGEM Decreto nº 626, de 13 de julho de 2022. Contagem: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: https://www.portal.contagem.mg.gov.br/uploads/5352doc-e_13053241.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

CONTAGEM Decreto nº 96, de 13 de abril de 2021. Contagem: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Contagem-MG-Decreto-096-de-2021.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

CONVENÇÃO de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 = GENEVA Convention relating to the Status of Refugees. 28 julho 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

CORUMBÁ Decreto nº 1.706, de 22 de agosto de 2016. Corumbá: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em: <https://do.corumba.ms.gov.br/legislacao/corumba/detalhes/4211>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ESTEIO Lei nº 7.517, de 20 de junho de 2020. Esteio: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Lei-Ordinaria-7517-2020-de-Esteio-RS.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

FOZ DO IGUAÇU Decreto nº 27.094, de 27 de março de 2019. Foz do Iguaçu: Câmara Municipal, [2019]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do->

iguacu/decreto/2019/2709/27094/decreto-n-27094-2019-institui-o-comite-municipal-de-atencao-aos-migrantes-refugiados-e-apatridas-no-municipio-de-foz-do-iguacu . Acesso em: 03 mar. 2023.

G1 TRIÂNGULO MINEIRO. Uberlândia tem mais de 4 mil imigrantes, segundo levantamento da UFU. G1, Uberlândia, 17 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2022/04/17/uberlandia-tem-mais-de-4-mil-imigrantes-segundo-levantamento-da-ufu.ghtml>. Acesso em: 03 mar. 2023.

IBGE. Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 03 mar. 2023.

JUIZ DE FORA Decreto nº 14.900, de 07 de dezembro de 2021. Juiz de Fora: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Juiz-de-Fora-MG_Decreto-14900-2021.pdf . Acesso em: 03 mar. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; DE GODOY, Gabriel Gualano. Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474. Disponível em: https://www.academia.edu/35904669/Refugio_no_Brasil_comentarios_a_lei_9474_pdf. Acesso em: 19 jun. 2023. Páginas 13 e 14.

MARABÁ Decreto nº 143, de 09 de dezembro de 2020. Marabá: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Maraba_Decreto-no-143-2020.pdf . Acesso em: 03 mar. 2023.

MARINGÁ Lei nº 11.284 de 08 de junho de 2021. Maringá: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/7fc7441b09ca.pdf> . Acesso em: 03 mar. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Guia de Orientações para Migrantes. Brasília, DF: MDS, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

NOVA ANDRADINA Decreto nº 2.857, de 25 de agosto de 2021. Nova Andradina: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: http://cdnlegislacao.pmna.ms.gov.br/uploads/legislation_archive/file/4931/Decreto_2857-2021-Comite_para_Refugiados.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

PORTO ALEGRE Decreto nº 18.815, de 10 de outubro de 2014. Porto Alegre: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2014/1881/18815/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> . Acesso em: 03 mar. 2023.

PORTO ALEGRE Decreto nº 19.349, de 22 de março de 2016. Porto Alegre: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2016/1935/19349/decreto-n-19349-2016-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-18815-de-10-de-outubro-de-2014 . Acesso em: 03 mar. 2023.

PORTO ALEGRE Decreto nº 20.821 de 30 de novembro de 2020. Porto Alegre: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Decreto-20822-2020-de-Porto-Alegre-RS.pdf> . Acesso

PORTO VELHO Decreto nº 16.288, de 29 de outubro de 2019. Porto Velho: Câmara Municipal, [2019]. Disponível em: https://sapl.portovelho.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/13016/decreto_no_17.284-2021_....pdf . Acesso em: 03 mar. 2023.

PREFEITURA DE JUNDIAÍ. MigraCidades Jundiaí - Mapeamento das Políticas Públicas para Migração, Refúgio e Apatridia. Jundiaí, SP: Secretaria Municipal de Juventude, 2023. Disponível em: <https://juventude.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Migracidades%E2%80%93Jundiai.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

Prefeitura Municipal de Araguaina. Decreto nº 52, de 21 de junho de 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Araguaina_TO_Decreto-no-52-2021.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

Prefeitura Municipal de Guarulhos. Decreto nº 39.185 - Comitê Municipal de Políticas para Migrantes, Refugiados e Apatridas. 2022. Disponível em: https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/GUARULHOS_SP_DECRETO-39185_COMITE-MUNICIPAL-DE-POLITICAS-PARA-MIGRANTES-REFUGIADOS-E-APATRIDAS.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

Prefeitura Municipal de Joinville. Decreto nº 43.224 - Comissão Intersetorial de Atenção aos Refugiados e Migrantes. 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2021/02/Joinville-Decreto-de-criacao-da-Comissao-Intersetorial.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Prefeitura Municipal de Manaus. Decreto nº 5.527, de 31 de março de 2023. Institui o Comitê Municipal de Políticas Públicas para Pessoas Refugiadas, Migrantes e Apatridas e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/decreto/2023/553/5527/decreto-n-5527-2023-institui-o-comite-municipal-de-politicas-publicas-para-pessoas-refugiadas-migrantes-e-apatridas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto. Diário Oficial Eletrônico [Internet]. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/diario-oficial/pesquisa.xhtml>. Acesso em: 15 abr. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Brasil. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-munic%C3%ADpios-2010>. Acesso em: 15 abr. 2023.

RIO DE JANEIRO Decreto nº 50.187, de 11 de fevereiro de 2022. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5248#/p:3/e:5248?find=50187>. Acesso em: 03 mar. 2023.

SANTARÉM Decreto nº 135, de 02 de abril de 2019. Santarém: Câmara Municipal, [2019]. Disponível em: <https://transparencia.santarem.pa.gov.br/portal/documentos/decreto-no-1352019-gappms-de-02-de-abril-de-2019-16806038-199a-41f7-861f-a5b9d3b5b573> . Acesso em: 03 mar. 2023.

SANTARÉM Decreto nº 738, de 19 de março de 2021. Santarém: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <https://transparencia.santarem.pa.gov.br/storage/attachments/decreto-no-7382021-gappms-de-19-de-marco-de-2021-6059f16f9819b.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

SÃO PAULO Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016. São Paulo: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Regimento%20CMI.pdf . Acesso em: 03 mar. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE SÃO LEOPOLDO. Decreto nº 9.966, de 15 de outubro de 2021. Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, ano XIII, nº 3171, 18 out. 2021. Seção 1, p. 89-90.

SENADO FEDERAL. Criados critérios de classificação do espaço urbano e rural. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/10/06/criados-criterios-de-classificacao-do-espaco-urbano-e-rural>. Acesso em: 03 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. MigraCidades - Comitês, Conselhos, Comissões e Grupos de Trabalho Intersetoriais. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/comites-conselhos-comissoes-e-grupos-de-trabalho-intersetoriais/>. Acesso em: 15 abr. 2023.