

Governança global das migrações internacionais: um caminho possível?

Global governance of international migration. Is this possible?

Gobernanza global de la migración internacional: ¿un camino posible?

Evelise Zampier da Silva¹

Samira Kauchakje²

Recebido em: 10/06/2022; revisado e aprovado em: 15/10/2022; aceito em: 21/11/2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v24i3.3754>

Resumo: Nas décadas recentes, a intensificação das migrações por questões políticas, religiosas, econômicas e ambientais aponta para a necessidade de respostas conjuntas entre territórios de origem, trânsito e destino dos indivíduos deslocados, exigindo também uma articulação entre os níveis local, nacional, regional e supranacional, e entre organizações governamentais, intergovernamentais e não governamentais. Nesse sentido, discutimos a possibilidade de formação de uma *governança global das migrações*, partindo da perspectiva da governança multinível e dos estudos sobre formação de regimes, para analisar como as migrações internacionais instigam um novo modelo de tomada de decisão. Apresentamos, ainda, evidências empíricas iniciais de pesquisa em andamento sobre políticas de acolhimento a migrantes internacionais e refugiados no Brasil, entre os anos 2010 e 2017. Analisamos os atores envolvidos e as articulações estabelecidas entre eles, bem como a atuação do governo central e das unidades subnacionais na tomada de decisão e execução de políticas públicas para migrantes internacionais e refugiados no Brasil. Nossa hipótese inicial era de que, no caso brasileiro, no recorte observado, ocorreria dispersão da autoridade para a formulação e execução de políticas públicas, a partir do governo central, tanto para entes supranacionais como para os governos subnacionais. Resultados da análise sinalizaram, no entanto, que os arranjos de governança identificados nessa temática demonstram baixa adesão de atores provenientes das esferas governamentais centrais ou subnacionais, fraca institucionalização de políticas e uma proteção social de caráter privatista, fortemente assistencialista e filantrópico, prestada principalmente por entidades da igreja, organizações não governamentais e associações da sociedade civil.

Palavras-chave: migrações internacionais; governança; regimes; tomada de decisão; políticas públicas.

Abstract: In recent decades, the intensification of migrations due to political, religious, economic, and environmental reasons points to the need for joint responses between the territories of origin, transit, and destination of displaced individuals, also requiring an articulation between the local, national, regional, and supranational levels, and between governmental, intergovernmental, and non-governmental organizations. In this sense, we discuss the possibility of forming a *global governance of migrations*, from the perspective of multilevel governance and studies on regime formation, to analyze how international migrations instigate a new decision-making model. We also present initial empirical evidence from ongoing research on policies for welcoming international migrants and refugees in Brazil between 2010 and 2017. We analyze the actors involved and the articulations established between them, as well as the role of the central government and subnational units in the decision-making and implementation of public policies for international migrants and refugees in Brazil. Our initial hypothesis was that, in the Brazilian case, within the scope observed, there would be a dispersion of authority for the formulation and execution of public policies, from the central government to both supranational entities and subnational governments. Results of the analysis showed, however, that the governance arrangements identified in this theme show low adherence of actors from central or subnational governmental spheres, weak institutionalization of policies, and social protection of a private, strongly assistentialist and philanthropic character, provided mainly by church entities, non-governmental organizations, and civil society associations.

Keywords: international migrations; governance; regimes; decision making; public policy.

Resumen: En las últimas décadas, la intensificación de las migraciones por motivos políticos, religiosos, económicos y ambientales apunta a la necesidad de respuestas conjuntas entre los territorios de origen, tránsito y destino de las personas desplazadas, requiriendo además una articulación entre los territorios local, nacional, regional y supranacional, y entre organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. En este sentido, discutimos la posibilidad de conformar una *gobernanza global de las*

¹ Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil.

² Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brasil.



migraciones, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel y los estudios sobre la formación de regímenes, para analizar cómo las migraciones internacionales instigan un nuevo modelo de toma de decisiones. También presentamos evidencia empírica inicial de investigaciones en curso sobre políticas de acogida de migrantes y refugiados internacionales en Brasil, entre 2010 y 2017. Analizamos los actores involucrados y las articulaciones establecidas entre ellos, así como el papel del gobierno central y las unidades subnacionales en la toma de decisiones e ejecución de políticas públicas para migrantes internacionales y refugiados en Brasil. Nuestra hipótesis inicial fue que, en el caso brasileño, dentro del alcance observado, habría una dispersión de competencias para la formulación y ejecución de políticas públicas, desde el gobierno central hacia entidades supranacionales y gobiernos subnacionales. Los resultados del análisis mostraron, sin embargo, que los arreglos de gobernanza identificados en este tema muestran baja adhesión de actores de las esferas gubernamentales centrales o subnacionales, débil institucionalización de las políticas y una protección social de carácter privatista, fuertemente asistencialista y filantrópica, provista principalmente por entidades de la iglesia, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil.

Palabras clave: migraciones internacionales; gobernanza; regímenes; toma de decisiones; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Migrações humanas desafiam as abordagens tradicionais que vinculam o indivíduo a determinado Estado-Nação e os compromissos dessas territorialidades somente com os seus nacionais. Análisa-las passa pela discussão dos efeitos da globalização e pela possibilidade de se considerar o direito à migração como um direito humano (Ventura; Illes, 2010, p. 14).

Neste artigo³, partimos do conceito adotado pela Organização Mundial das Migrações (OIM), que define migrante como toda pessoa que esteja se deslocando ou tenha se deslocado através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado fora de seu local habitual de residência, independentemente de (1) o *status* legal da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) quais são as causas do movimento; ou (4) qual a duração da estadia. A partir deste conceito, excluimos de nossa análise os migrantes internos e delimitamos como nosso escopo as políticas para migrantes internacionais e refugiados. Na segunda parte do artigo, trazemos dados de pesquisa em andamento, na qual analisamos a coordenação entre as esferas decisórias central e local na tomada de decisão sobre políticas públicas de acolhimento para migrantes internacionais no Brasil. Interessou-nos observar como os governos central e local têm enfrentado a intensificação do fluxo migratório para o Brasil na década recente, considerando-se suas diferentes prerrogativas constitucionais e competências.

Com relação à análise empírica, observamos a atuação do governo central para discutir o papel do Estado como base institucional dos direitos dos cidadãos (Mattiuzzi, 2011). Diante de um cenário em que mudaram o Estado, as fronteiras, a soberania, a relação entre os que decidem e aqueles sobre quem tudo isso incide, a decisão não é “[...] necessariamente simétrica ou congruente com respeito ao território” (Held, 2006, p. 170). Na prática, como isso ocorre em uma realidade de Estados soberanos, em que extensão a cidadania é garantia de direitos? Que papel as migrações jogam no questionamento do poder estatal? Como as migrações interferem na tomada de decisão em nível doméstico?

Quanto às unidades subnacionais, partimos da hipótese de que governos locais vinham enfrentado a questão migratória com mais autonomia e implementando políticas públicas para a população migrante em proporção mais alargada do que na esfera central. Essa hipótese se fundamentou em dois pressupostos: i) a emergência da questão migratória para as cidades; ii)

³ Versão reduzida e preliminar deste artigo foi apresentada no III *Workshop* do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR).

a infraestrutura normativa brasileira. Quanto ao primeiro pressuposto, tomamos a expressão “emergência” em seu duplo sentido – no sentido do *ressurgimento* da questão migratória; e da *urgência* de respostas e soluções. Quanto à infraestrutura normativa, compreendemos que, considerando-se que as normas que tutelam os migrantes internacionais no Brasil seguem uma perspectiva de securitização, estabelece-se, *a priori*, um distanciamento do governo central dos temas relacionados a este público, ainda que eles tenham, em linhas gerais, acesso a direitos em paridade com os nacionais (as exceções estão previstas na Constituição Federal).

A partir desta perspectiva, desenvolvemos a coleta de dados, realizando buscas nas páginas eletrônicas das prefeituras municipais de capitais brasileiras, a fim de localizar e analisar políticas públicas voltadas a migrantes internacionais e refugiados no período analisado, além de identificar atores articulados em torno do tema e das ações por eles desenvolvidas. Utilizamos também fontes secundárias – artigos científicos e relatórios, bem como material oriundo de páginas oficiais das organizações governamentais, intergovernamentais e não governamentais e de entidades da sociedade civil envolvidas. Dado o caráter inicial dos dados coletados, não avaliamos qualitativamente as iniciativas, mas as relacionamos e descrevemos, bem como a articulação entre os diferentes atores, refletindo sobre arranjos de tomada de decisão nesse tipo de política pública no cenário recente.

O artigo organiza-se da seguinte forma: além da introdução e da conclusão, trazemos uma discussão sobre governança multinível, governança global e regimes. No item seguinte, apresentamos as primeiras evidências empíricas e análise sobre políticas para migrantes internacionais e refugiados no Brasil.

2 RELAÇÕES MULTINÍVEL E REGIMES – REDESENHANDO O PROCESSO DECISÓRIO

Atualmente, a tomada de decisão sobre políticas públicas é mais permeável a ideias, pressões e atores externos ao processo decisório, o que ainda repercute efeitos da globalização e dos avanços tecnológicos das décadas recentes e subverte o modelo decisório tradicional, cujo protagonismo, em nível local e global, cabia aos Estados Nacionais. Abertura política e econômica, integração, convivência em blocos regionais ou em espaços multilaterais apontam um cenário no qual as “[...] capacidades estatais foram ao mesmo tempo reduzidas e alargadas, permitindo ao Estado o cumprimento de uma série de funções que já não podem ser mantidas senão em conexão com relações e processos globais” (Held, 1991, p. 159-60).

A literatura em relações internacionais aborda a reconfiguração de autoridade sob o aspecto da cooperação multilateral na perspectiva da governança global, para compreender em que condições os governos nacionais criam regimes internacionais – ações coordenadas entre os Estados Nacionais em face de problemas comuns, para consolidar instituições internacionais já efetivas e desenvolver regras e procedimentos multilaterais (Marks; Hooghe, 2003, p. 234; Held, 2006). Integração, negociação, coordenação e barganha entre diferentes sujeitos – individuais ou coletivos, públicos ou privados – que buscam acomodar seus interesses dentro de uma nova estrutura normativa são inerentes à governança multinível e à formação de regimes, ainda que o alcance dessas dinâmicas seja diferente em cada um dos processos.

No tema das migrações, atores governamentais ou não, nacionais e/ou internacionais, interagem e se influenciam mutuamente na formulação, implementação e execução de políticas públicas para migrantes, o que já foi discutido em vários estudos (Geddes *et al.* 2012, p. 960;

Zincone; Caponio, 2006; Thouez; Channac, 2006; Zetter, 2011; Scholten, 2013; Lavenex, 2016; Scholten; Penninx, 2016) e, neste artigo, denominamos de governança das migrações.

Alguns aspectos da governança das migrações na União Europeia (UE) podem ser aplicados na análise e discussão do tema em outras regiões geográficas, ainda que o modelo do bloco seja fragmentado e composto por normas não uniformes. Na UE, a governança das migrações não tem o escopo ou abrangência de um regime e é composta por normas que variam de acordo com o nível governamental de onde derivam: no âmbito multilateral, prevalecem normas sobre proteção a trabalhadores e questões de direitos humanos; no regional, livre circulação, migração e asilo dentro do bloco ou em parcerias com ele; e, em acordos interestatais bilaterais ou unilaterais, migração e controle migratório internacional (Betts, 2011, 2014). Organizações internacionais (OIs) têm papel importante na governança das migrações no contexto da UE, facilitando a inserção de suas políticas em estruturas de governança global, o que amplia a capacidade administrativa do bloco, ao mesmo tempo que elas próprias aumentam sua legitimidade normativa (Lavenex, 2016).

Críticos à atuação das OIs questionam sua legitimidade e seu papel na propagação de um “cosmopolitismo moral”, o qual se sobrepõe a normas e instituições locais, criando uma dicotomia entre normas universais boas e normas locais ruins, e destacam o papel simbólico e a força discursiva das OIs que, sob seu *technocratic decision-making style*, aparentemente neutro e apolítico, difundem valores sociais e exercem poder dentro dos Estados em que atuam (Acharya, 2004, p. 242; Barnett; Finnemore, 1999, p. 700). Se essa influência garante parâmetros mínimos de proteção contra vulnerabilidades ou corrige assimetrias entre ou dentro de Estados e regiões, ou se, ao contrário, reforça a hegemonia de Estados que constituem as próprias OIs, permanece sendo uma questão em aberto.

Questionamentos acerca da legitimidade dos atores envolvidos, problemas de *accountability*, neutralidade política e paralisia decisória são argumentos que podem justificar a falta de credibilidade ou de eficácia da governança multinível. No entanto, em contextos em que contingências internas (falta de recursos econômicos ou políticos) impedem a efetivação dos direitos humanos em suas diferentes acepções, arranjos de governança suprem lacunas da ação governamental, ao permitir que outros atores – isoladamente ou em conjunto com o poder público – atendam a demandas que este último não consegue atender. Atrelar o acesso e a proteção aos direitos humanos exclusivamente às capacidades estatais e às preferências dos governantes é submetê-los ao risco de rebaixamento na lista de prioridades em políticas.

Com relação à governança das migrações, *deficits* de legitimidade ou de eficácia podem ser atenuados com a inclusão, na cadeia de negociações, de representantes dos grupos migrantes. Isso é significativo, especialmente em se tratando de migrações internacionais, pois o acesso a direitos políticos, associação político-partidária e/ou filiação sindical é vedado ao migrante em muitos países e, mesmo quando ocorre, submete-se a condições, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1 – Cenário dos direitos políticos concedidos a migrantes internacionais em países selecionados, no ano de 2017

PAÍS	EXECUTIVO						LEGISLATIVO					
	LOCAL		REG		NAC		LOC		REG		NAC	
	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C	V	C
Argentina	x						x	x	x	x		
Bélgica							x					
Chile	x				x		x					x
Colômbia	x						x					
Dinamarca							x	x	x	x		
Equador	x	x	x	x	x			x				x
Eslováquia	x	x	x	x			x	x	x	x		
Eslovênia	x						x					
Estônia							x					
Finlândia							x	x				
Holanda							x	x				
Hungria	x						x		x			
Irlanda							x	x				x
Lituânia							x	x				
Luxemburgo							x	x				
N. Zelândia	x		x				x		x			x
Paraguai	x	x					x	x				
Peru	x	x					x	x				
Suécia							x	x	x	x		
Suíça			x									
Uruguai	x				x		x					x
Venezuela	x		x				x		x			

Legenda: Loc = Local, Reg = Regional, Nac = Nacional, V = voto, C = candidatura.
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Global Citizenship Observatory (Globalcit, 2018).

Segundo dados coletados, o direito ao voto é mais extenso, especialmente para o legislativo local, âmbito no qual o direito a candidatar-se a cargos eletivos também ocorre com mais frequência. Mesmo esses direitos, em todos os casos relacionados no quadro, quando acessíveis, ocorrem sob condições, variáveis para cada caso, entre as quais citamos requisitos temporais (como tempo de residência) ou pessoais (antecedentes pessoais, tipo de visto etc.). Esse cenário institucional exclui os migrantes da tomada de decisão e da participação, tornando-os uma categoria politicamente sub-representada. É por meio de associações civis ou movimentos sociais que incorporam seus interesses e demandas que o migrante se coloca ao lado de entidades e atores governamentais, possibilitando que acesse, ainda que de forma precária ou provisória, a esfera pública.

Feitas estas considerações sobre a governança multinível e governança global, cabe analisar sua relação com a criação de regimes, uma vez que migrações internacionais envolvem diferentes níveis territoriais e esferas decisórias. Por consequência, tensões entre o sistema internacional de direitos humanos e a autodeterminação e soberania das nações permanecem como maior obstáculo à integração das normas internacionais de direitos humanos no escopo das legislações nacionais. No entanto, considerando-se o relativo consenso internacional acerca da existência de um amplo rol de direitos humanos, a adesão, ratificação, integração e aplicação das normas

internacionais no âmbito doméstico bastariam para preencher lacunas legais, regulamentares e protetivas e proporcionar ao indivíduo migrante o acesso às garantias estabelecidas pelo direito internacional dos direitos humanos (Betts, 2014, p. 79).

Ainda assim, sobre questões sensíveis, como refúgio, reunião familiar e migração infantil, pairam divergências de tratamento entre os países, mesmo nos casos em que princípios internacionais garantem a inviolabilidade desses direitos⁴. Além desses, direitos trabalhistas, sociais, políticos e cidadania permanecem submetidos à vontade política de governos dos países de trânsito ou destino, sem que normas ou organizações internacionais possam intervir. Outro aspecto a se considerar é a proteção seletiva, que privilegia certas categorias (como trabalhadores qualificados ou investidores) e discrimina outras (por etnia, religião, situação socioeconômica, por exemplo), separando migrantes “desejados” e “indesejados”.

Mesmo que o tema tenha caráter transversal – envolve níveis territoriais diversos e multitemáticos –, mobilize campos de ação e normas de diferentes áreas (por exemplo, direito internacional, direitos humanos, direito do trabalho, direitos sociais, direito à cidade), a formação de um regime, apesar de misto ou complexo, poderia estabelecer parâmetros para que as legislações nacionais regulamentassem questões ligadas à inserção de migrantes, uniformizando procedimentos em nível internacional e garantindo paridade de direito com seus nacionais. A articulação entre regimes preexistentes, a qual tem vantagens funcionais (como redução de custo) e estratégicas (facilita barganha, coalizões e negociações; incentiva a criação de novas organizações que fortalecerão o regime), poderia ocorrer pela inserção das diferentes instituições em um desenho institucional mais amplo, pela operação em paralelo nas obrigações e áreas comuns, ou por sobreposição de múltiplas instituições atuantes em uma mesma questão (Keohane; Victor, 2011, p. 15; Betts, 2014, p. 76-77).

Na perspectiva das migrações internacionais, especialmente as migrações forçadas por questões políticas, ambientais, econômicas etc., um marco na articulação internacional se dá por meio do *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF), que faz parte do Pacto Global sobre Refugiados⁵ (UN Refugee Agency, 2018b). O *framework*, orientado pelo princípio da solidariedade e cooperação, estabelece diretrizes de atuação no apoio a refugiados, países afetados por grandes fluxos migratórios, países anfitriões e países de origem, atribuindo à comunidade internacional a liderança na resposta à questão migratória, mediante parcerias operacionais entre diferentes atores internacionais, regionais e locais, e com uma abordagem participativa de refugiados e comunidades receptoras. Segundo a organização, “A proposta do novo marco é superar a contínua lacuna no sistema internacional de proteção, garantindo um apoio mais previsível e igualitário às comunidades de acolhimento (UNIC Rio, 2018).

No conteúdo do pacto, está um programa de ação baseado em boas práticas de acolhimento e ações articuladas entre países de emissão, trânsito e destino, atores não governamentais e sociedade civil. A expectativa das organizações é criar uma estrutura que garanta aos migrantes e refugiados acesso à educação, saúde, trabalho, qualidade de vida e inclusão, desde a chegada a seus destinos. Com estas medidas e outras de caráter institucional e financeiro, Organização das Nações Unidas (ONU) e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) pretendem

⁴ Por exemplo, pelo princípio do *non-refoulement*, nenhum país pode expulsar ou devolver um refugiado. No entanto, conforme noticiado pela imprensa, essas práticas continuam ocorrendo. Citamos: Gebeily (2022), Human Right Watch (2022) e UN Refugee Agency (2022).

⁵ O Pacto Global sobre Refugiados foi firmado em 17 de dezembro de 2018 (UN Refugee Agency, 2018a).

também evitar a marginalização geográfica destas populações (em campos de refugiados, por exemplo), fortalecer suas capacidades e resiliência, para torná-las menos dependentes de ajuda humanitária e facilitar condições de retorno aos países de origem.

Conforme destacado anteriormente, na ausência de um regime específico que tutele direitos e responsabilidades na gestão da questão migratória, a combinação de instrumentos previstos em outros regimes com diretivas específicas, como as trazidas pelo Pacto Global sobre Refugiados, orienta a atuação de atores individuais ou coletivos, governamentais ou não governamentais, situados em diferentes esferas de ação – internacional, regional, local. Nessa perspectiva, apresentaremos, no próximo tópico, resultados parciais de nossa pesquisa, que analisa ações, programas e políticas públicas para migrantes internacionais e refugiados no Brasil, atores envolvidos e como se articulam. No que se refere especificamente à nossa questão de pesquisa, buscamos verificar se, com relação a ações, programas e políticas públicas dirigidos a migrantes internacionais e refugiados no Brasil, estaria havendo um deslocamento das funções do governo central para os governos subnacionais, entidades supranacionais e/ou organizações da sociedade civil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS – O CASO BRASILEIRO

Entre os anos 2000 e 2022, cerca de 1,8 milhão de imigrantes internacionais foram registrados no Brasil (NEPO-UNICAMP, 2022). O período de 2011 a 2020 é considerado “uma das décadas mais dinâmicas e multifacetadas no contexto migratório brasileiro”, em decorrência de fatores diversos, como o endurecimento das políticas migratórias nos Estados Unidos e União Europeia, que dificultou as migrações Sul-Norte, provocando aumento das migrações Sul-Sul; o Acordo de Residência do Mercosul; a conjuntura brasileira – desenvolvimento econômico e social, valorização da moeda, aquecimento do mercado de trabalho; eventos naturais e sanitários no Haiti, entre os anos de 2010 e 2012; crise econômica na Venezuela (Cavalcanti; Oliveira; Silva, 2021, p. 8).

Dados do Observatório das Migrações Internacionais (ObMigra), cooperação entre Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Universidade de Brasília (UnB), em relatório sobre a década de 2010, informam que, no período, cerca de 1,3 milhão de migrantes internacionais entraram no Brasil, sendo que venezuelanas/os e haitianas/os foram as nacionalidades com maior número de ingressantes (172 mil e 150 mil indivíduos, respectivamente). Entre os ingressantes, 267.449 solicitaram o reconhecimento da condição de refugiada/o; destes/destas, cerca de 150 mil eram venezuelanas/os e 38 mil haitianas/os (73,7% e 18,6%, respectivamente); já entre os 53.235 solicitantes que foram efetivamente reconhecidos na condição de refugiados, 46.412 eram venezuelanas/os⁶ (Coelho, 2022).

A distribuição espacial de migrantes internacionais no Brasil, considerando-se aqueles que solicitam visto temporário ou permanente, concentra-se, na década de 2010, principalmente na região Sudeste (nesta, especialmente em São Paulo, com 31,5%), enquanto a região Sul recebe 19,8% dessa população, e a região Norte, 16,6%; já os solicitantes de refúgio estão principalmente na região Norte, destacando-se o estado de Roraima, com 66,3% do total de pedidos; por sua vez,

⁶ Haitianos não eram enquadrados na possibilidade de refúgio, mas de regularização migratória com base no estatuto da acolhida humanitária.

aqueles que, ao final do processo, são admitidos como refugiados, dirigem-se, principalmente, ao estado de São Paulo (Silva, 2021). Se considerarmos a distribuição geográfica de migrantes internacionais inseridos no mercado formal de trabalho, no início da década de 2010, a maior concentração se dava na região Sudeste, especialmente em São Paulo, que concentrava 47,4% desses profissionais, enquanto a região Sul respondia por 17% desse contingente. Alterações nas características dos indivíduos migrantes, bem como do mercado de trabalho, provocaram o deslocamento dessa população para a região Sul, que atingiu, em 2020, a porcentagem de 46,2% do total de trabalhadores migrantes internacionais, maior concentração do país (Simões; Hallak Neto, 2021).

Importa observar a estrutura normativa brasileira relacionada às migrações, as quais seguem *standards* internacionais e compromissos assumidos por meio de tratados, geralmente de forma programática, mas sem abordá-los em legislações específicas ou o fazendo de forma mais restritiva, como ocorreu no Brasil, com relação à nova Lei das Migrações. O tema permanece, no âmbito do governo central brasileiro, sendo tratado como questão de segurança, e não segundo normas de direito internacional dos direitos humanos, como dever humanitário de acolhimento. A nova Lei das Migrações (Lei n. 13.445 [Brasil, 2017]), a qual poderia representar um ponto de inflexão com relação à legislação anterior (Estatuto do Estrangeiro, oriundo do regime militar), foi desvirtuada pelo seu decreto de regulamentação (Decreto n. 9199 [Brasil, 2017]), que, entre outras lacunas ao direito humanitário, dificulta a união familiar, cria um complexo sistema de tipologias de vistos e residências, restringe a obtenção de visto de trabalho e prevê, inclusive, a possibilidade de prisão do migrante irregular, o que é vedado pelo texto da lei.

Além da competência legal para a matéria, que se materializa principalmente na lei migratória e na competência da Polícia Federal para o tema, o governo central e seus órgãos pouco têm atuado em políticas públicas para migrantes internacionais e refugiados. Nos anos de 2014/2015, em uma iniciativa bastante polêmica, o governo central participou de um convênio com o governo do estado do Acre, por meio do qual ônibus fretados levavam migrantes de Brasília (AC) para serem distribuídos entre outras unidades da Federação, principalmente São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Em uma iniciativa mais exitosa, por meio de um convênio entre Ministério da Educação, Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça, Institutos Federais de Educação (Brasília, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo) e governos locais, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) passou a oferecer cursos de Português e cultura brasileira para migrantes e refugiados.

Além do nível nacional, estas políticas de acolhimento de migrantes internacionais e refugiados também se desenvolvem no âmbito local. Por isso, interessa-nos observar como os governos locais enfrentaram a intensificação do fluxo migratório para o Brasil na década recente, com recorte nas capitais estaduais. Coletamos dados em 2017, para investigar quais destes municípios possuíam, em sua estrutura administrativa, setor, departamento ou secretaria próprios destinados ao tema “migração e refúgio”. Identificamos, na época, apenas o Departamento de Migrantes, vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo e a Diretoria de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Apoio ao Migrante Refugiado, da Secretaria de Justiça e Cidadania de Brasília. Nas demais capitais, ações destinadas a este público-alvo, quando existentes, eram desenvolvidas dentro de outras pastas: Secretaria Adjunta dos Povos Indígenas e Direitos Específicos (Porto Alegre), Secretaria de Assistência Social (Curitiba e Florianópolis), Secretaria da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (Manaus), Secretaria de Assistência

Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Belo Horizonte), Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos (Vitória). A seguir, destacamos ações de acolhimento a migrantes internacionais e refugiados identificadas em algumas capitais brasileiras.

Curitiba, PR, no período, era um destino relevante de migrantes internacionais e solicitantes de refúgio, em especial haitianos, angolanos, senegaleses e sírios. Verificamos na capital paranaense a formação de uma rede de atores, com forte protagonismo da igreja e organizações não governamentais, articulando-se em ações voltadas ao recebimento e à inserção, como cursos de Português, capacitação para o mercado de trabalho, intermediação com agentes empregadores, assistência jurídica, reintegração social e apoio psicológico. Entre as entidades envolvidas nestas ações, identificamos: Caritas Paraná e Pastoral do Migrante (vinculadas à igreja católica), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Ministério Público do Trabalho, ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado e Casa Latino-Americana (CASLA) (organizações não governamentais). No período analisado, o ACNUR não possuía representação na cidade, mas atuava na prestação de assessoria e participação em reuniões e eventos realizados pelas demais instituições. Constatamos que Curitiba, naquele momento, não havia avançado no sentido da criação de um marco jurídico protetivo ou de políticas institucionalizadas pelo poder público em prol de migrantes internacionais, e o governo local desenvolve apenas ações pontuais, como cursos de português ou feiras e mutirões para encaminhamento a vagas de emprego (Campinas, 2017, 2018).

Florianópolis, SC, foi destino de centenas de migrantes ingressantes no país, pelo Acre, e relocados por meio de convênio entre o governo acreano e a União. Muitos desses seguiram para cidades do interior de Santa Catarina, especialmente para o trabalho em frigoríficos exportadores para países islâmicos (para fins de obtenção da certificação *halal*, o abate deve ser feito por muçulmanos, daí o interesse pela contratação de migrantes de origem senegalesa, nigeriana e sudanesa, por exemplo). Embora os fluxos migratórios para Santa Catarina tenham se iniciado nos primeiros anos da década de 2010, somente em 1º de fevereiro de 2018 foi instalado o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), que, no período analisado, devido à quebra do convênio de financiamento com o governo federal, passou a ser mantido com recursos estaduais. No primeiro mês de funcionamento, o centro atendeu migrantes originários do Haiti, Argentina, Uruguai, Cuba, Rússia, Venezuela, Tunísia, Congo e Senegal, de acordo com a Ação Social Arquidiocesana de Florianópolis, entidade que venceu a licitação para execução dos serviços de atendimento. No período anterior à existência do CRAI/Florianópolis, os serviços de acolhida de migrantes internacionais e refugiados naquela cidade eram feitos exclusivamente pela Pastoral do Migrante. Outras ações eram desenvolvidas pelo Grupo de Apoio a Imigrantes e Refugiados em Florianópolis (GAIRF) e região, criado pela Arquidiocese de Florianópolis em 2014, congregando diversas instituições e sociedade civil.

Porto Alegre, RS, também tomou medidas para a recepção de imigrantes internacionais ingressantes no Brasil pelo Acre (França; Ramos; Montagner, 2019; Porto Alegre, 2014). Conforme informações colhidas na página eletrônica da prefeitura de Porto Alegre, o desembarque naquela cidade, de migrantes haitianos, senegaleses e nigerianos ingressantes no país pelo Acre, foi frequente no período entre 2014 e 2015, muitos permanecendo na capital gaúcha e outros se dirigindo a cidades do interior do estado. No entanto, não havia uma política organizada para recepção destes indivíduos, mesmo depois que a prática se tornou conhecida e já se sabia antecipadamente da chegada de novos grupos. Para suprir as necessidades dos migrantes

recém-chegados, o governo local solicitava doações de colchões, botijões de gás, produtos de limpeza, roupas e alimentos. Isso demonstra a perspectiva assistencialista em que a prestação social era ofertada. Em janeiro de 2016, o município de Porto Alegre, governos estadual e federal firmaram convênio para construção de um Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados, naquele município. A obra não foi efetuada e, em 21 de agosto de 2017, o Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública com pedido de liminar para garantir o cumprimento daquele convênio (Ministério Público Federal/Rio Grande do Sul [MPF/RS], 2017), sendo que o centro foi inaugurado em 2021 (Porto Alegre, 2021). Como ação institucionalizada pelo governo local de Porto Alegre, identificamos também o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas, instituído pelo Decreto n. 18.815, de 10/10/2014 (Porto Alegre, 2014). Esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto n. 20.821, de 30/11/2020 (Porto Alegre), manteve, essencialmente, a mesma configuração do decreto anterior. Entre suas finalidades, estaria a criação do Plano Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas, o que ainda não se efetivou.

O município de São Paulo, SP⁷, que, historicamente, recebeu diferentes ondas migratórias (em meados do século 19, milhares de migrantes internacionais; na metade do século 20, centenas de milhares de brasileiros; a partir da década de 1980, grande número de migrantes latino-americanos), seguiu caminho diverso das capitais antes analisadas. Esse último grupo, composto por muitos indocumentados, instalando-se em moradias precárias, marginalizados socialmente e com frequência trabalhando em condições análogas à de escravo (Ribeiro, 2017; CONJUR, 2004), trouxe um novo desafio às políticas urbanas locais. Mas, somente no ano de 2016, indo no sentido da institucionalização, o município de São Paulo aprovou a Lei n. 16.478 (regulamentada pelo Decreto n. 57.533, de 15/12/2016 [São Paulo, 2016]), que institui a Política Municipal para População Migrante e conferiu *status* de política de estado à política migratória local. Dentro desta nova abordagem, o município de São Paulo estabeleceu outras políticas públicas: o CRAI, parceria com o governo federal, voltado a fornecer abrigo emergencial a imigrantes e que possui quatro unidades; a Cadeira Extraordinária para Imigrantes (CEI), no Conselho Participativo Municipal; e o Termo de Cooperação para Bancarização dos Imigrantes, firmado entre Prefeitura Municipal de São Paulo e instituições financeiras, como Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, para facilitar o processo de abertura de contas bancárias para migrantes internacionais.

Em Manaus, AM, verificamos a existência do Plano de Ação para Atendimento aos Indígenas Warao, originários da Venezuela. Os recursos são provenientes do governo federal, e a execução é feita pelo governo local e pela Cáritas Arquidiocesana de Manaus, com a participação de assistentes sociais, antropólogos, líderes da própria etnia Warao e articulação com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (Portal do Holanda, 2017).

Em que pese a existência de políticas municipais, menos ou mais institucionalizadas, é importante destacar o papel de outros atores nas políticas de acolhimento a migrantes internacionais e refugiados. Entre eles, destacamos as seguintes: as universidades públicas e privadas têm papel relevante, especialmente em atividades de assessoria jurídica, psicológica e inclusão social, ensino do idioma Português e validação de diplomas, conforme exemplos do Quadro 2.

⁷ Em São Paulo, no período analisado, viviam cerca de 385 mil migrantes internacionais (incluindo os refugiados), segundo dados da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de SP.

Quadro 2 – Ações de acolhimento a migrantes internacionais e refugiados, entre 2010-2017 – universidades

Programa	Universidade
Programa Português Brasileiro para Migração Humanitária	Universidade Federal do Paraná
Núcleo de Apoio aos Imigrantes e Refugiados	Universidade Federal de Santa Catarina
Clínica Intercultural Núcleo de Estudos sobre Psicologia, Migrações e Culturas	
Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional	Universidade Federal de Santa Maria
Serviço de Assistência Jurídica	Universidade Católica de Pelotas
Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santo	Universidade de Vila Velha
Grupo de Pesquisa Mundos do Trabalho na Amazônia	Universidade Federal do Acre
Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiros	Universidade de Brasília

Fonte: Elaboração própria.

Muitas das iniciativas acadêmicas elencadas no Quadro 2 ocorrem no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), implementada pela ACNUR desde 2003, em conjunto com instituições universitárias e o Comitê Nacional para Refugiados, do Ministério da Justiça (CONARE/MJ), com o objetivo de fomentar educação, pesquisa, extensão, formação de professores e projetos comunitários em temas relacionados ao refúgio. No Brasil, no período analisado, dezessete instituições possuíam a cátedra, o que demonstra uma interface entre a esfera internacional – na figura da ACNUR – e o âmbito local – representado por instituições de ensino comprometidas com iniciativas ligadas ao tema refúgio e a atividades de integração do indivíduo migrante.

As instituições ligadas à igreja se destacam na prestação de acolhimento e de serviços, conforme ilustrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Ações de acolhimento a migrantes internacionais e refugiados, entre 2010-2017 – instituições religiosas

Instituições religiosas
Pastorais do Migrante
Cáritas
Associação Antônio Vieira
Serviço Franciscano de Solidariedade
Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados de Belo Horizonte
Congregação Scalabriniana, Associação Palotina

Fonte: Elaboração própria.

O caso em que uma política pública institucionalizada é executada por instituição ligada à igreja ilustra um modelo de governança no qual o Estado sai de uma perspectiva democrática liberal para uma relação em que se estabelecem arranjos de dependência com atores externos (Peters; Pierre, 2001, p. 131).

Organizações não governamentais atuam em aspectos ligados à migração, desenvolvendo ações unilateralmente ou articulando-se com outros atores. Entre elas, estão as elencadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Ações direcionadas a migrantes internacionais e refugiados, entre 2010-2017 – organizações não governamentais (ONGs)

ONG (Ações)	Localidade
Instituto de Reintegração do Refugiado (integração social e cultural, assessoria jurídica)	Curitiba São Paulo
Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (advocacy em direitos humanos, econômicos, culturais, sociais e ambientais)	São Paulo
Casa Latino-Americana (apoio jurídico)	Curitiba
Projeto Si Yo Puedo (orientação profissional, vocacional, encaminhamento ao mercado de trabalho).	São Paulo

Fonte: Elaboração própria.

As associações de migrantes, criadas pelos próprios migrantes e refugiados, reúnem-se como forma de atuar em prol de interesses comuns, facilitar a integração dos recém-chegados, manter laços sociais e culturais e intermediar a relação com os serviços públicos locais. Entre elas, destacamos as listadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Associações de migrantes internacionais e refugiados, entre 2010-2017

Associações de migrantes	Localidade
Associações de Senegaleses	Porto Alegre, Rio Grande do Sul e São Paulo
<i>Association des Ressortissant du Burkina Faso</i>	São Paulo
Associação de Haitianos	São Paulo, Rio Claro, Três Lagoas, Cuiabá, Campo Grande, Curitiba, Pato Branco, Maringá, Cascavel, Caxias do Sul, Florianópolis, Chapecó, Brusque, Joinville, Navegantes, Xanxerê, entre outras
Comunidade Nigeriana	Estado do Paraná
União Malinesa	São Paulo
Federação dos Residentes Bolivianos	Brasil

Fonte: Elaboração própria.

Seguindo tipologias de solidariedade já abordadas por Esping-Andersen (1991), Kauchakje (2012), Cantu (2015) e Filgueira (2015), quando há baixa institucionalização, conjugada à centralidade de atores situados fora da esfera governamental, tanto nacional como local, temos o predomínio da solidariedade por laços familiares, de vizinhança ou compadrio (nas associações de migrantes/refugiados), por filantropia ou benevolente (nas igrejas ou organizações não governamentais), ou por meio de engajamento a grupos ideológicos ou movimentos sociais.

No Brasil, ainda que se garanta aos migrantes internacionais e refugiados o acesso aos direitos fundamentais como educação e saúde, isso é feito em uma perspectiva negativa, isto é, o Estado atua desde que se comprove a necessidade, e não em uma abordagem preventiva e emancipadora. Do mesmo modo, há a centralidade da inclusão laboral como elemento inadiável para a inserção dos recém-chegados, talvez daí a preocupação onipresente com o ensino do idioma Português. Nesse aspecto, a recepção se aproxima mais de assimilação do que de

integração. A proteção social a migrantes internacionais e refugiados estabelece-se mais como uma benesse do que como um direito, distanciando-se de um modelo de garantia de políticas públicas universais, e mais aproximado de um modelo assistencialista (a garantia do direito relaciona-se à comprovação da necessidade) ou conservador-corporativista (Estado regulador, benefícios sociais acessados por meio do trabalho e do emprego).

No contexto do federalismo brasileiro, a centralização da autoridade decisória ou a ingerência do governo central nos gastos das unidades subnacionais poderiam ter o efeito de uniformizar as políticas nacionais e levar à redução das desigualdades regionais (Arretche, 2004); mas, em relação às temáticas que mais podem afetar migrantes internacionais e refugiados (saúde, educação, trabalho, assistência social, moradia, por exemplo), estes resultados não têm sido satisfatórios. No caso específico aqui analisado, a existência de um hiato, no qual nem o governo central nem os governos locais assumem seu papel na institucionalização de políticas de recepção, acolhida e inserção de migrantes internacionais e refugiados, deixa esta temática à mercê da atuação de grupos privados, sob uma ótica assistencialista, e não em uma perspectiva de garantia de direitos. Além disso, provoca imensa desigualdade na abordagem do tema e a dependência de recursos e estrutura material que as diferentes entidades da igreja, organizações não governamentais, associações ou movimentos sociais possuem ou conseguem articular em cada unidade da Federação.

Diante disso, não pudemos identificar a ocorrência de um arranjo de governança multinível nos termos antes estudados, principalmente devido à baixa adesão de atores governamentais. Podemos afirmar, no entanto, que o compartilhamento e a concorrência no âmbito decisório e executivo favoreceu o estabelecimento de uma rede de conexões não hierarquizada entre as entidades citadas anteriormente. Esta rede não é uniforme, principalmente devido à diferença no grau de institucionalização das ações, no nível de participação governamental ou, também, em decorrência da desigualdade de recursos ou infraestrutura (pessoal envolvido, locais de acolhida, diversidade de ações).

O modelo brasileiro de relação multinível, diremos, de governança, é do tipo desvinculada, na qual os níveis agem independentemente e sem coordenação ou integração, gerando conflito entre os níveis e entre o público-alvo das políticas⁸. Mas, mais do que uma governança “desvinculada”, vem ocorrendo no Brasil uma governança “incompleta”, decorrente da fraca ou ausente participação do poder público. Entretanto o arranjo aqui identificado possui uma das características que a literatura atribui à governança global – favorece a integração direta entre os níveis internacional e subnacional, aqui ilustrada pelas relações estabelecidas entre a organização internacional ACNUR e as unidades subnacionais.

A intensificação dos fluxos migratórios para o Brasil, inicialmente a partir de 2011, com haitianas/os e, a partir de 2016, com venezuelanas/os, poderia ser uma oportunidade para o governo central e governos subnacionais corrigirem as trajetórias até agora percorridas, principalmente devido à falta de articulação. Um aspecto a ser fortalecido é a inserção de políticas para a população migrante nas agendas dos governos subnacionais, ao lado de questões como

⁸ Scholten (2013) e Scholten e Penninx (2016) organizam uma tipologia das relações multiníveis: centralista, busca coordenação e convergência, prevalecem as decisões provenientes do governo central (*top-down*); localista, voltada às demandas locais, maior autonomia para as unidades subnacionais, maior divergência entre as políticas (*bottom-up*); multinível, onde ocorre interação entre os níveis sem preponderância de um deles; e desvinculada, na qual os níveis agem independentemente e sem nenhum tipo de coordenação ou integração, gerando conflito entre os níveis e entre o público-alvo das políticas.

planejamento urbano e desenvolvimento social e econômico sustentável. Essas políticas devem observar características e padrões migratórios, perfis dos migrantes, a percepção das suas necessidades e recursos e sua capacidade de associação. Finalmente, para evitar a assimilação e a marginalização nas comunidades de destino, é preciso que se considere e trabalhe a percepção social *dos* migrantes e *a respeito* dos migrantes, no sentido de políticas de integração mais efetivas e inclusivas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratarmos de migrações internacionais, discute-se preliminarmente soberania. É uma relação *prima facie*, constitutiva, entre o país de destino e o indivíduo deslocado que ali pretende ingressar e permanecer. Após o ingresso, e mesmo sem a determinação do *status* jurídico do indivíduo ingressante naquele território, este já possui direitos – garantidos senão pela ordem interna, mas pelo direito internacional dos direitos humanos. Surgem, assim, questões sobre o papel do governo central, ao qual tradicionalmente compete permitir a entrada e permanência de não nacionais em seu território, e sobre a função dos governos subcentrais, diretamente instados a tomar decisões acerca da recepção, acolhida e inserção de não nacionais sob sua jurisdição.

As migrações internacionais exemplificam a dinâmica das relações transnacionais, criando uma interface entre o nacional e o global e remodelando as relações sociais e políticas dentro do nível doméstico. Dessa forma, os fluxos migratórios internacionais permitem uma dimensão transversal de análise de políticas públicas, ao incorporar aspectos relacionados ao domínio supranacional (de onde absorvem diretrizes, padrões, valores e normas), ao âmbito nacional (em especial, os efeitos das prerrogativas de soberania do país de destino), para então atingir a esfera local, de onde exigem respostas mais imediatas e concretas. Dados preliminares da pesquisa indicam que é neste ambiente que iniciativas de acolhimento vêm sendo implementadas de modo mais amplo e efetivo, mesmo que na lacuna da atuação governamental.

Neste sentido, a pesquisa que estamos desenvolvendo sobre políticas públicas para migrantes internacionais e refugiados no Brasil apontou a formação de conexões entre atores governamentais e não governamentais, locais e internacionais, que pode se configurar como uma cadeia de governança temática, ainda que incompleta, com baixa adesão dos entes governamentais e com alto protagonismo de entidades da igreja, organizações não governamentais, universidades e associações da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, Princeton, v. 58, n. 2, p. 239-75, 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, Princeton, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BETTS, Alexander. El gobierno global de la migración a causa de las crisis. *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, v. 5, n. 3, p. 76-9, 2014.

BETTS, Alexander (Ed.). *Global migration governance*. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2011.

BRASIL. *Lei n. 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 5 abr. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 9.199*, de 20 de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 5 abr. 2018.

CAMPINAS. *Secretaria do Trabalho monta equipes especializadas no atendimento a estrangeiros*. Curitiba: Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/secretaria-do-trabalho-monta-equipes-especializadas-no-atendimento-a-estrangeiros/38114>. Acesso em: 3 abr. 2018.

CAMPINAS. *Educação convida estrangeiros para curso de Língua Portuguesa*. Curitiba: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/educacao-convida-estrangeiros-para-curso-de-lingua-portuguesa/42437>. Acesso em: 3 abr. 2018.

CANTU, Rodrigo. Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 45-73, 2015.

COELHO, Anderson de Oliveira. O impacto das migrações no Brasil contemporâneo. *Humanidades em Perspectivas*, Curitiba, v. 6, n. 14, p. 80-88, 2022.

CONSULTOR JURÍDICO [CONJUR]. Blitz flagra trabalho escravo em oficinas de costuras em São Paulo. *Portal Conjur*, São Paulo, 2004. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2004-set-01/blitz_liberta_trabalhadores_oficinas_costura_sp. Acesso em: 21 mar. 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 24, p. 85-116, 1991.

FILGUEIRA, Fernando. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, Cecília (Ed.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015. p. 49-84.

FRANÇA, Rômulo Atades; RAMOS, Wilsa Maria; MONTAGNER, Maria Inez. Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 89-106, 2019.

GEDDES, Andrew; ADGER, Neil; ARNELL, Nigel; BLACK, Richard; THOMAS, David. Migration, environmental change, and the “challenges of governance”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, London, v. 30, n. 6, p. 951-67, 2012.

GEBEILY, Maya. *Syrian refugees cling on in Turkey, Lebanon as fears over coerced returns grow*. New York: Reuters, 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/middle-east/syrian-refugees-cling-turkey-lebanon-fears-over-coerced-returns-grow-2022-10-24/>. Acesso em: 24 out. 2022.

GLOBAL CITIZENSHIP OBSERVATORY [GLOBALCIT]. *Activity Report: for 2016 and 2017*. San Domenico di Fiesole: GLOBALCIT, 2018. Disponível em: https://globalcit.eu/wp-content/uploads/2018/06/Activity_Report_GLOBALCIT_2016_2017.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*,

São Paulo, v. 23, p. 145-194, mar. 1991.

HELD, David. Reframing global governance: Apocalypse soon or reform! *New Political Economy*, London, v. 11, n. 2, p. 157-76, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH [HRW]. *Syria: returning refugees face grave abuse*. New York: NRW, 2022. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2021/10/20/syria-returning-refugees-face-grave-abuse>. Acesso em: 24 out. 2022.

KAUCHAKJE, Samira. Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 309-36, 2012.

KEOHANE, Robert; VICTOR, David. The regime complex for climate change. *Perspectives on politics*, Washington, v. 9, n. 1, p. 7-23, 2011.

LAVENEX, Sandra. Multileveling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, London, v. 42, n. 2, p. 554-70, 2016.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. National identity and support for European integration. Working paper. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin, 2003.

MATTIAZZI, Giulio. Cidadania, migração e agentes políticos no século XXI. *Confluenze: Rivista di Studi Iberoamericani*, Bologna, v. 3, n. 1, p. 43-61, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/RIO GRANDE DO SUL [MPF/RS]. MPF/RS requer criação e manutenção do Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados. *Jusbrasil*, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/mpf-rs-requer-criacao-e-manutencao-do-centro-de-referencia-e-acolhida-aos-imigrantes-e-refugiados/490709056>. Acesso em: 24 out. 2022.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO "ELZA BERQUÓ" [NEPO]. Universidade Estadual de Campinas [UNICAMP]. *Observatório das Migrações em São Paulo, do Núcleo de Estudos de População – NEPO*. Campinas: UNICAMP, 2022. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/>. Acesso em: 25 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES [OIM]. *White paper – mainstreaming migration into local development planning and beyond*. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/white-paper-mainstreaming-migration-local-development-planning-and-beyond>. Acesso em: 18 mar. 2018.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, Bristol, v. 29, n. 2, p. 131, 2001.

PORTAL DO HOLANDA. Conselho de Assistência Social aprova Plano de Ação para Indígenas Warao no Amazonas. *Portal do Holanda*, Manaus, 2017. Disponível em: <https://www.portaldoholanda.com.br/conselho-de-assistencia-social/conselho-de-assistencia-social-aprova-plano-de-acao-para-indigenas-wa>. Acesso em: 3 abr. 2018.

PORTO ALEGRE. *Prefeitura abre Centro de Referência aos Imigrantes*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/prefeitura-abre-centro-de-referencia-aos-imigrantes>. Acesso em: 24 out. 2022.

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 20.821*, de 30 de novembro de 2020. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3737_ce_306689_1.pdf. Acesso em: 24 out. 2022

PORTO ALEGRE. *Decreto n. 18.815*, de 10 de outubro de 2014. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/4r4vy4jm>. Acesso em: 5 abr. 2018.

RIBEIRO, Victor. Trabalho escravo urbano no Brasil transforma sonho de bolivianos em pesadelo. *EcoDebate*, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/contato/>. Acesso em: 21 mar. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei n. 16.478*, de 8 de julho de 2016. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>. Acesso: 5 abr. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). *Decreto n. 57.533*, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016. Disponível em <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D57533.pdf> Acesso: 05/abril/2018.

SCHOLTEN, Peter; PENNINX, Rinus. The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, PENNINX, Rinus (Ed.). *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series. [s.l.]: springer, 2016.

SCHOLTEN, Peter. Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sci*, New York, v. 46, n. 3, p. 217-36, 2013.

SILVA, Bianca Jo. *Recursos de visibilidade social e geográfica: as territorialidades do refúgio e da acolhida humanitária em São Paulo entre 2010 e 2019*. 2021. 499p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

SIMÕES, André; HALLAK NETO, João. A inserção do imigrante no mercado formal de trabalho brasileiro entre 2011 e 2020. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Brasília: OBMigra, 2021. p. 118-54. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 12 jan. 2022.

THOUEZ, Colleen; CHANNAC, Frédérique. Shaping international migration policy: the role of regional consultative processes. *West European Politics*, London, v. 29, n. 2, p. 370-87, 2006.

UN REFUGEE AGENCY [UNHCR]. *UNHCR raises concerns over Afghan refugee forced returns from Tajikistan*. Genève: UNHCR, 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/asia/news/press/2022/8/6306f7274/unhcr-raises-concerns-over-afghan-refugee-forced-returns-from-tajikistan.html>. Acesso em: 24.10.2022.

UN REFUGEE AGENCY [UNHCR]. *Global Compact on Refugees*. Genève: UNHCR, 2018a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>. Acesso em: 24.10.2018.

UN REFUGEE AGENCY [UNHCR]. *Comprehensive Refugee Response Framework*. Genève: UNHCR, 2018b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework>. Acesso em: 25.10.2018.

UNIC RIO. *Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil - Comunicado*. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2018. Disponível em: <https://unicrio.org.br/onu-divulga-proposta-para-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 23.03.2018

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração. *Le monde diplomatique Brasil*, Jaguaré, v. 4, n. 37, p. 14-5, 2010.

ZETTER, Roger. Protecting environmentally displaced people Developing the capacity of legal and normative frameworks. Research report, Refugee Studies Centre. Oxford: University of Oxford, 2011.

ZINCONE, Giovana; CAPONIO, Tiziana. The multilevel governance of migration. *In*: PENNINX, Rinus; BERGER, Maria; KRAAL, Karen (Ed.). *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: a state of the Art*. [IMISCOE Joint Studies Series]. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

Sobre as autoras:

Evelise Zampier da Silva: Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisa sobre a relação entre teorias de difusão de políticas públicas e abordagens que discutem arranjos de divisão de poder e RIGs, por meio de RSL e bibliometria. Pesquisadora do Laboratório de Ciência da Política/CIdaPOL; e do Laboratório de Análise do Campo Científico – UFPR. **E-mail:** zampierdasilva@gmail.com, **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6615-3187>

Samira Kauchakje: Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental e no curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Coordenadora do CIdaPOL/Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política. Membro do *Espacio Alacip/Grupo de Investigación en Análisis Espacial de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. Pesquisa sobre Estado e governo com foco na “*policy capacity*”, em sua relação com ideias, comportamento político e instituições do sistema político. **E-mail:** s.kauchakje@udesc.br, **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5325-9970>