

XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP)

América Latina como actor en la reconfiguración geopolítica global

Eixo temático 16: Política subnacional, governos municipais, regionais e estaduais.

O Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) de São Paulo: uma análise crítica de sua atuação na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI)

Victor Albuquerque Felix da Silva

Universidade Federal do ABC

Lisboa — Portugal

De 17 a 20 de julho de 2024

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE)

O Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) de São Paulo: uma análise crítica de sua atuação na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI)

Victor Albuquerque Felix da Silva¹

Resumo: Em 2016, São Paulo instituiu a primeira política municipal para imigrantes do Brasil. Trata-se de uma política pública com notório enfoque na defesa e promoção dos direitos humanos dos imigrantes em âmbito local, que criou e institucionalizou uma série de espaços e equipamentos públicos para atingir esse objetivo, como o Conselho Municipal de Imigrantes. Conforme o inciso I do art. 5º do decreto que regulamenta a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) de São Paulo, compete ao CMI participar da formulação, do monitoramento e da avaliação da política pública em questão. Nesse sentido, este artigo parte da seguinte questão: em quais aspectos as discussões e deliberações realizadas no âmbito do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) de São Paulo influenciaram na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) do município? Assim, esta investigação tem por objetivo analisar o papel do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) do município de São Paulo 2018 e 2023. Trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza aplicada e viés qualitativo, que utiliza o método indutivo, o estudo de caso como estratégia de pesquisa e as técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Como marco teórico, os pressupostos analíticos de implementação de políticas públicas. Os achados parciais desta investigação apontam para um espaço público inovador, pioneiro no Brasil, no qual poder público, organizações internacionais, organizações da sociedade civil e o público-alvo da PMPI, juntos, constroem uma estrutura de governança multinível para discutir e deliberar sobre mais e melhores ações em favor dos imigrantes presentes na capital paulista. Contudo, a ausência frequente das secretarias municipais nas discussões e deliberações do CMI prejudicam a efetividade desse importante espaço de participação social e, consequentemente, a construção de capacidades de implementação da PMPI.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo. Imigração. Imigrantes. Direitos Humanos.

¹ Doutorando em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestre em Ciências (área de concentração: Análise de Políticas Públicas) pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Docência na Educação Superior pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e em Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Contato: victor.afs96@gmail.com

Introdução

A existência da imigração está condicionada à existência de Estados devidamente delimitados e soberanos em seus respectivos territórios. Portanto, sem fronteiras políticas, não há imigrantes. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) define a imigração como o “processo através do qual estrangeiros se deslocam para um país, a fim de aí se estabelecerem” (OIM, 2009, p. 33). Nesse sentido, podemos afirmar que a consolidação do Estado moderno, oriundo da Paz de Vestfália, é um importante marco para o reconhecimento da existência da categoria “imigrante”.

Conforme Castles e Miller (2004), vivemos na era das migrações, a qual afeta a todos os países do globo terrestre e, inevitavelmente, o Brasil, cujo país está nas rotas das migrações internacionais por ser um Estado de origem e destino de imigrantes. Até março de 2024, cerca de 2,2 milhões de imigrantes, de mais de 200 nacionalidades, estavam registrados no Brasil, enquanto cerca de 4,5 milhões de emigrantes brasileiros viviam no exterior (OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES DE SÃO PAULO, 2023; MRE, 2023). Entre 2011 e 2023, os principais imigrantes que se dirigiram às terras brasileiras eram provenientes da Bolívia, Colômbia, Haiti e Venezuela (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2021).

Dos 2,2 milhões de imigrantes no Brasil, cerca de 455 mil estão registrados na capital paulista, o que a coloca como a cidade do Brasil com o maior número de pessoas provenientes de outros países. Tal *status* vem desde o século XIX, período em que recebeu muitas pessoas provenientes da Europa (PAIVA, 2013). Agora, na contemporaneidade, são majoritariamente provenientes da América Latina e Caribe, África e Ásia, em um notório fenômeno de migração Sul-Sul (BAENINGER *et al.*, 2018).

Diante de intensos fluxos migratórios Sul-Sul em direção ao Brasil, e num momento em que a política migratória do governo federal brasileiro era norteadada pelo viés da segurança nacional em detrimento aos direitos humanos, é que se instituiu, em 2016, a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) da cidade de São Paulo².

Cabe destacar que a PMPI foi a primeira política para imigrantes concebida por uma capital brasileira e traz concepções acerca dos direitos humanos em detrimento à securitização das migrações (BARALDI; MEUNIER, 2019; ANGELICO, 2019). A lei e o decreto que institucionalizaram a PMPI criaram uma série de espaços e equipamentos públicos em favor

² A Lei Municipal n.º 16.478/2016, que dispõe sobre a PMPI, entende como imigrante, por meio do parágrafo único de seu Art. 1.º, todas as categorias migratórias existentes, compreendendo solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos, apátridas, imigrantes laborais e estudantis, independentemente da sua situação documental. Desse modo, quando nos referimos aos imigrantes ao longo deste trabalho, diz respeito a todas as categorias migratórias existentes.

da população imigrante, como o Conselho Municipal de Imigrantes. Embora tenha sido criado em 2016, somente começou suas atividades em 2018 com o intuito de apoiar na implementação da PMPI. Por ser um espaço inovador, pouco encontrado mundo afora, possui grandes potenciais e inúmeros desafios a serem superados. Assim, este trabalho parte da seguinte pergunta de pesquisa: **em quais aspectos as discussões e deliberações realizadas no âmbito do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) de São Paulo influenciaram na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) do município?**

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo consiste em esta investigação tem por objetivo analisar o papel do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) do município de São Paulo 2018 e 2023.

Para além de introdução e considerações finais, este artigo está dividido em cinco partes. Logo após a introdução, descrevemos, na segunda seção, os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na terceira seção, apresentamos algumas das principais discussões sobre implementação de políticas públicas. Já na quarta seção tratamos sobre a composição do CMI. Por fim, na quinta seção, que antecede às considerações finais, refletimos criticamente sobre os avanços e limites da atuação do CMI na implementação da PMPI.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de uma pesquisa qualitativa (ALONSO, 2016), de natureza exploratória (GIL, 2008), que se propõe a descrever o arranjo institucional da política municipal para imigrantes da capital paulista. Para tanto, utilizou-se o método indutivo, a estratégia de estudo de caso aliada às técnicas de revisão bibliográfica e a análise documental.

Embora possa ser utilizado para abordar múltiplos casos, o estudo de caso consiste, essencialmente, em analisar um fato, fenômeno e/ou acontecimento de forma específica e em um delimitado espaço de tempo (YIN, 2001). Assim, este trabalho centra-se em aprofundar no estudo da atuação do CMI na implementação da PMPI de São Paulo, pioneira no Brasil em termos de política municipal para imigrantes, entre 2018, ano de início de sua atuação, e 2023, quando completou exatos cinco anos de existência.

Em complemento ao estudo de caso, foram utilizadas as técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. A revisão bibliográfica

permitiu mobilizar literaturas sobre migrações internacionais e acerca de implementação de políticas públicas. Ao utilizar os descritores “migração internacional”, “imigração”, “política migratória” e “política para imigrantes” e “implementação de políticas públicas”, foi possível encontradas dezenas de produções, as quais foram selecionadas a partir do seu título e, após leitura prévia, categorizadas conforme sua temática e incorporadas ao artigo aqui em questão.

A análise documental permitiu examinar o conteúdo dos documentos dispostos no *website* da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), sobretudo as atas de reuniões do CMI. Assim, foi possível identificar alguns dos principais avanços e desafios da atuação do CMI na implementação da PMPI.

Por fim, as entrevistas semiestruturadas ocorreram ao longo de 2022 com o total de oito pessoas atuantes no CMI. Por meio destas, foi possível refletir criticamente sobre alguns dos principais avanços e desafios deste importante espaço público. Vale ressaltar que as entrevistas cumpriram criteriosamente com os protocolos de éticos para a realização de pesquisa, envolvendo seres humanos previstos na Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, e Resolução nº 510, 7 de abril de 2016, ambas do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012; 2016).

Implementação de políticas públicas: discussões na literatura

A área de estudo em análise de políticas públicas é composta por várias abordagens oriundas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, como Administração, Ciência Política, Economia, História, Direito, Sociologia, Relações Internacionais, entre outras. Souza (2006, p. 26) a define como um campo de investigação científica que visa “‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Portanto, este campo analisa as estratégias e medidas elaboradas e adotadas pelo governo, em seus diferentes níveis federativos, para modificar a realidade da sua nação; em síntese, examina as formas pelas quais União, estados e municípios têm buscado atender demandas de interesse público. Outrossim, esta área de investigação almeja contribuir com estudos que indiquem e/ou reivindiquem maiores e melhores ações do governo em diferentes áreas da sociedade (SOUZA, 2006; FARIA, 2012; LOTTA, 2019).

As abordagens clássicas no campo de análise de políticas públicas são marcadas pela distinção clara dos processos do ciclo de políticas públicas, isto é, formação de agenda,

formulação, implementação e avaliação³. Nesse contexto, a implementação era vista como um processo sistemático e racionalista, ou seja, simplesmente a operacionalização prática dos processos de formação de agenda e formulação (FARIA, 2012; LOTTA, 2019). Não havia nenhuma preocupação específica para com esta importante etapa de uma política pública e a mesma tampouco era problematizada (HILL, 2005). No entanto, a partir da segunda metade do século XX, por conta das correntes teóricas neoinstitucionalistas que trouxeram o Estado para o centro das discussões sobre política pública (HALL; TAYLOR, 2003), começou-se a produzir, discutir e difundir literaturas acerca da implementação de políticas públicas, cuja discussão iniciou-se com os pressupostos teóricos de Pressman e Wildavsky (1973).

Esta importante etapa busca analisar os inúmeros avanços e desafios nas intenções do governo em práticas e ações, as quais envolvem fortes interações entre atores governamentais, organizações internacionais (OIs) e da sociedade civil (OSCs) pautadas em regras formais e informais. Dentro desse campo analítico, observa-se uma grande variação teórica e metodológica e, além disso, uma ampla gama de estudos provenientes de diferentes áreas do conhecimento (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; BICHR, 2020; PIRES, 2019).

As abordagens sobre implementação de políticas públicas ingressam na área de análise de políticas públicas por volta da década de 1970. As mesmas criticam fortemente a abordagem weberiana, até então predominante no debate de implementação. Hill (2005) afirma que somente nesse momento é que se repensa o papel do Estado e percebe-se que a implementação não é meramente um simples processo burocrático de operacionalização de uma política pública; é complexo, com inúmeros problemas e, além disso, diz respeito a processos e escolhas de atores não estatais, como organizações da sociedade civil (OSCs) e internacionais (OIs). Por seu turno, Faria (2012), Bichir (2020) e Pires (2019) afirmam que a implementação é a ligação entre as interações e expectativas de formuladores de políticas públicas e os resultados atingidos por meio destas.

Com base no que foi dito até aqui, pode-se afirmar que o processo de implementação de políticas públicas é extremamente complexo e sua compreensão é fundamental para o estudo de políticas públicas das diferentes áreas. Nesse sentido, deve ser, principalmente, objeto de estudo da ciência política e do campo de políticas, já que envolve expectativas e insatisfações dos tomadores de decisão, formas de ação e analisa os resultados, efetivos ou não, das políticas concebidas. Além disso, as pesquisas voltadas à implementação permitem identificar os erros de execução das políticas concebidas, mitigá-los na política atual e, em políticas futuras, acompanhar e monitorar os responsáveis pelos processos de execução e

³ Para mais informações sobre o ciclo de políticas públicas, ver Kingdon (2012) e Lotta (2019).

gerenciar eficientemente os gastos públicos. Portanto, nota-se que se trata de um conceito amplo e polissêmico, cuja definição varia a partir do modelo analítico empregado (LOTTA, 2019; FARIA, 2012; BICHIR, 2020).

Winter (2006) acusa a existência de três gerações que discorrem sobre a implementação de políticas públicas. Lotta (2019), por seu turno, alega o surgimento de uma quarta geração. A geração pioneira, a qual surgiu no final dos anos 1970, expõe certo pessimismo acerca da capacidade do Estado em implementar políticas públicas. Igualmente, preocupa-se em identificar as diferenças do que foi planejado para o que foi implementado. Percebe-se que os primeiros estudiosos estavam preocupados com a produção teórica sobre o tema e, para tanto, utilizaram de diferentes casos de natureza exploratória e indutiva.

Por seu turno, a segunda geração, que surgiu ao transcorrer da década de 1980, pauta-se em duas abordagens: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). Ambas trouxeram uma visão mais otimista sobre implementação, bem como subsídios teóricos diferentes da primeira geração (LOTTA, 2019). Winter (2006) afirma que a abordagem *top-down* está enfocada na burocracia estatal, isto é, nas estruturas institucionais e normativas que norteiam as políticas públicas para que, a partir disso, seja possível distribuir as responsabilidades da implementação de políticas públicas.

Já Hill (2005), alega que a abordagem *top-down* corrobora os anseios dos *policy makers*. Nesse sentido, esta abordagem traz perspectivas normativas e racionalistas dos burocratas, os quais, teoricamente, são detentores de alto grau de conhecimento técnico e da informação acerca da política implementada. Nesta abordagem, conforme o autor, há determinada centralidade no processo decisório para que seja possível identificar problemas na implementação e, em caso de identificação, buscar mais e melhores soluções duradouras. Igualmente, diminuir a ambiguidade das políticas concebidas.

Cabe destacar que Hill (2005) e Winter (2006) são notórios críticos da abordagem *top-down*. O primeiro alega que as políticas são ambíguas, complexas, podem apresentar conflitos de interesses e que seus anseios são mutáveis ao transcorrer do processo de implementação. Já o segundo afirma que a referida abordagem é muito básica e simples por defender aspectos racionalistas e burocráticos, sem considerar como relevante os conflitos que cercam todo o processo de implementação de uma política pública.

Por seu turno, a abordagem *bottom-up* dá ênfase nos processos de implementação, isto é, analisa-se a implementação a partir dos atores que se encontram na ponta e executam a política pública. Defende-se, nesta abordagem, a discricionariedade da “base da cadeia hierárquica”. Igualmente, que os seus interesses e valores afetam diretamente a

implementação de políticas públicas. Nesse sentido, entende-se que o ciclo de políticas públicas não é um processo sistemático, na verdade, é mutável, flexível, e todas as etapas podem se interligar (WINTER, 2006).

Ainda sobre o modelo analítico *bottom-up*, Hill (2005) afirma que o mesmo é complexo e dinâmico. Segundo o autor, a referida abordagem não analisa a política pública a partir da formulação. Na verdade, busca-se entender o cenário de sua implementação, os atores envolvidos e as decisões tomadas que visam trazer soluções duradouras para a questão pautada. Nesse cenário, as interações entre os burocratas, entendidos como *policy makers*, usuários e organizações são extremamente relevantes, pois a implementação é um processo contínuo de produção de soluções a partir da interrelação entre os referidos atores.

A partir do que foi exposto sobre a abordagem *bottom-up*, pode-se concluir que a implementação também está vinculada a processos de tomada de decisão. Igualmente, que os agentes que implementam as políticas públicas possuem certo grau de discricionariedade e que a implementação é um processo complexo, mutável, flexível, que dialoga diretamente com etapas que antecedem a execução de uma política pública (HILL, 2005; WINTER, 2006).

A utilização do modelo *top-down*, *bottom-up* ou até mesmo uma combinação entre ambos depende de algumas condicionantes. Utiliza-se o *top-down* em circunstâncias nas quais há estruturas normativas e recursos devidamente definidos que permitam uma implementação precisa com pouco ou nenhum grau de conflito. Por seu turno, usa-se o *bottom-up* em cenários que contenham maior grau de objetivos ambíguos e, assim como a *top-down*, sob a inexistência de divergências. Por fim, a utilização de ambos se mostra adequada em casos de alto grau de conflito e ambiguidades na política pública (WINTER, 2006).

Cabe destacar o surgimento, a partir da abordagem *bottom-up*, dos conceitos de burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980) e sociologia de guichê (DUBOIS, 2016). O primeiro afirma que os burocratas de nível de rua detêm discricionariedade e a aplicam sob seus valores, cujo fato, portanto, influencia diretamente na forma de acesso aos serviços públicos e, conseqüentemente, no processo de implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1980).

Já a sociologia de guichê enfatiza o interacionismo simbólico, isto é, em questões identitárias e sociais relacionadas à gerenciamento de conflito, processo de estabelecimento de consenso e práticas institucionais que cercam a implementação de políticas públicas. Nesta abordagem, assim como na anterior, se reconhece a existência da discricionariedade do burocrata na implementação de políticas públicas (DUBOIS, 2016). A partir das constatações

anteriores, percebe-se notoriamente a relevância do *bottom-up* nos estudos que envolvem a implementação de políticas públicas.

A terceira geração de estudos em implementação de políticas públicas dá ênfase aos desenhos de pesquisas quantitativas, os quais testam as duas primeiras abordagens sobre implementação de políticas públicas por meio de estudos comparativos. Busca-se, portanto, desenvolver modelos analíticos para além daqueles da primeira e segunda geração, no entanto, com base na combinação e comparação dos mesmos. Dessa forma, é possível dar maior destaque na necessidade de combinação entre as diferentes abordagens (WINTER, 2006).

Destaca-se, por fim, o surgimento de uma quarta geração de estudos. Esta possui como característica a multidisciplinaridade, com contribuições de áreas do conhecimento como Administração Pública, Ciência Política e Sociologia. Baseada nas três gerações anteriores, fundamenta-se em quatro pressupostos: i) os estudos devem considerar que formulação e implementação são etapas diretamente vinculadas; ii) a análise de implementação deve destacar os múltiplos atores envolvidos, estatais e não-estatais, as camadas de decisão e os instrumentos; iii) a implementação como uma etapa interativa, que requer conexões e interações entre diferentes atores para a materialização de uma política pública; e iv) que inúmeros fatores, de características sistêmicas e organizacionais, ou de dimensões pessoais e relacionais, influenciam diretamente na implementação de políticas públicas (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020).

Pode-se concluir que as quatro abordagens sobre implementação de políticas públicas são extremamente relevantes. Primeiramente, por darem ênfase a esta importante etapa, que até 1970 foi ignorada pelo campo de análise de políticas públicas. Além disso, mostra que a implementação dialoga diretamente com as etapas que lhe antecedem, como formação de agenda e formulação. A implementação não é meramente a operacionalização de uma política pública e deve ser analisada a partir de diferentes perspectivas (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020; PIRES, 2019).

Ao analisar a atuação do CMI a partir de abordagens analíticas de políticas públicas, busca-se compreender a inter-relação entre formulação e implementação, bem como os inúmeros atores envolvidos neste processo. Assim, pode-se discutir sobre estruturas de governança e como as mesmas preveem o compartilhamento de responsabilidades e atribuições entre os atores envolvidos a fim de ressaltar e garantir os direitos da população imigrante no município de São Paulo, em consonância com a lei e o decreto que

institucionalizaram a PMPI e diversos espaços e equipamentos públicos criados para sua implementação.

Sobre o CMI

Conforme prevê o art. 5.º da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, a PMPI deve ser implementada em constante diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil. Para tanto, a Lei Municipal nº 16.478/2016 constituiu, no âmbito da SMDHC, o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), que tem como atribuição **formular, monitorar e avaliar** a implementação da política para imigrantes da capital paulista. Portanto, são competências do CMI:

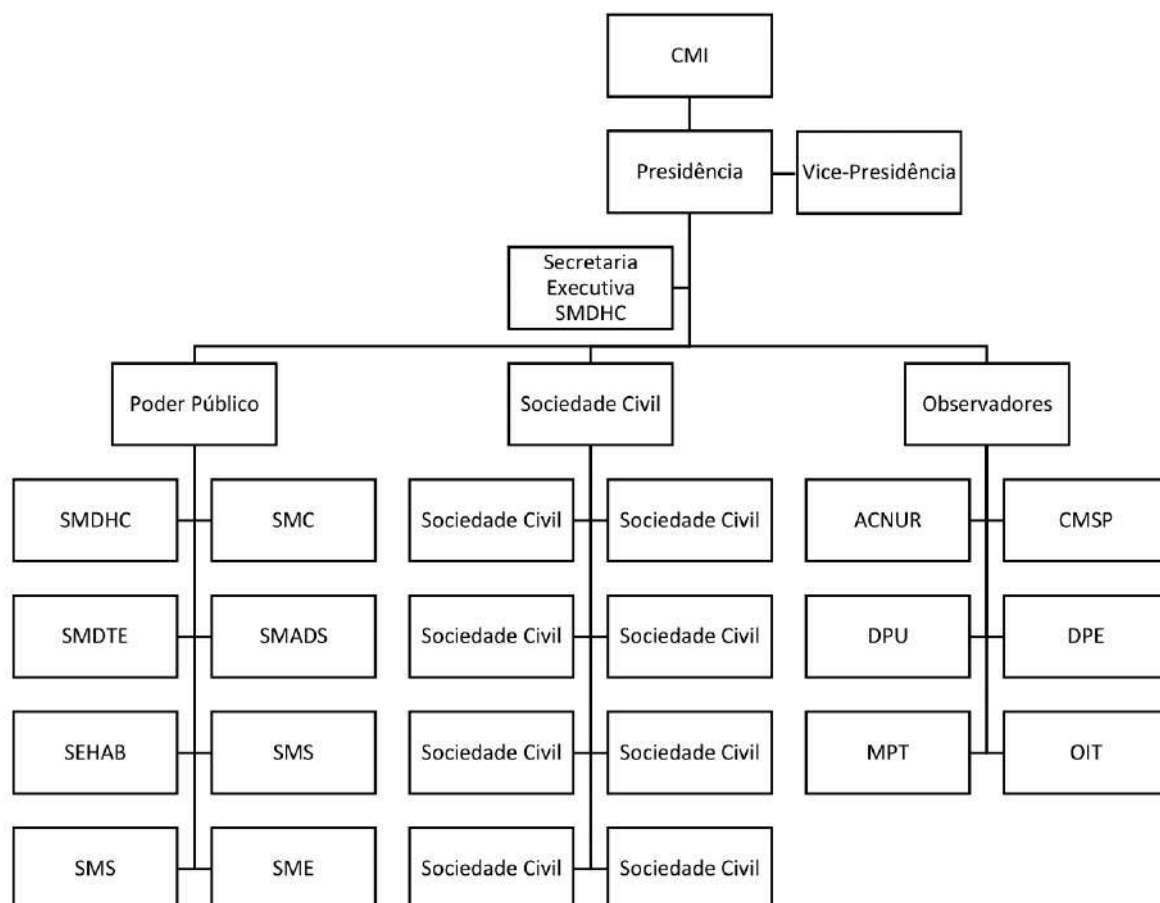
- I - participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, assim como das outras políticas desenvolvidas pelo poder público voltadas a esta população;
- II - defender e promover os direitos das pessoas imigrantes, bem como sua inclusão social, cultural, política e econômica, por meio da articulação interinstitucional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e organizações da sociedade civil compostas por ou de apoio a imigrantes;
- III - trabalhar de forma articulada com os/as Conselheiros/as imigrantes eleitos/as para os Conselhos Municipais, em especial o Conselho Participativo Municipal, visando à descentralização das políticas públicas;
- IV - pronunciar-se sobre matérias que lhes sejam submetidas pelo Departamento de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente ou outros entes da Administração Pública;
- V - fomentar e estimular o associativismo e a participação política das pessoas imigrantes nos organismos públicos e movimentos sociais;
- VI - convocar e realizar, a cada 2 (dois) anos, as Conferências Municipais de Políticas para Imigrantes e Audiências e Consultas Públicas que envolvam a população imigrante (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020b, p. 2).

Conforme prevê o art. 4.º do Regimento Interno do CMI, sua composição possui um(a) presidente, um(a) vice-presidente, um(a) secretário(a)-executivo(a), delegado pela SMDHC, e mais o total de 16 representantes titulares; oito do poder público, de diferentes secretarias municipais, e oito da sociedade civil, entre i) imigrantes de forma individual, ii) organizações compostas por imigrantes e iii) organizações envolvidas na causa migratória. Além disso, o ACNUR, a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), a OIT, a Defensoria Pública da União (DPU) e do Estado (DPE), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo (SMRI) possuem assentos no conselho como membros observadores, sem direito a voto.

Salvo os representantes do poder público, os demais são devidamente eleitos de forma democrática entre os imigrantes presentes em São Paulo para um mandato de dois anos,

permitindo-se a reeleição uma única vez. A presidência e a vice-presidência, no entanto, são alternadas a cada ano entre o poder público e a sociedade civil, sendo os novos presidentes e vice-presidentes escolhidos por meio de votação entre os integrantes votantes do CMI. A figura abaixo sintetiza a atual composição e o organograma do CMI.

Figura 01: Desenho institucional do CMI



Fonte: Elaboração própria.

O CMI, embora seja de caráter consultivo, nasceu com a vocação para ser o grande protagonista na implementação da PMPI, haja vista os inúmeros atores governamentais, internacionais e da sociedade civil que compõem o órgão (SAMPAIO; BARALDI, 2019). Inclusive, instituiu, por meio da Resolução nº 01/CMI/2020⁴, seis Grupos de Trabalho (GTs) para apoiar na implementação da PMPI: i) GT Monitoramento; ii) GT Regimento Interno; iii) GT Estratégias de Integração Local para a População Imigrante; iv) GT Plano Municipal de

Políticas para Imigrantes; v) GT Comunicação; e vi) GT Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes.

Até o final de 2023, o cargo de Presidente era ocupado por uma pessoa representante da SMDHC, enquanto a Vice-Presidente era uma pessoa em situação de imigração refugiada. Salvo à SEHAB, por motivos desconhecidos, todas as demais secretarias tinham representantes titulares e suplentes. Como representantes da sociedade civil na categoria de imigrantes de forma individual, havia três pessoas refugiadas e imigrantes provenientes da Bolívia, das Filipinas e de Camarões. No segmento de organizações compostas por imigrantes, os titulares eram a Associação dos Comerciantes Imigrantes Latinos do Estado de São Paulo (ACILESP), a Associação Oeste Camaronesa na América Latina e a Associação de Residentes Bolivianos (ADRB). Por fim, os titulares do segmento de organizações da sociedade civil de apoio a imigrantes eram a Identidade Humana Global (IHG) e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP). Vale mencionar que os membros observadores supramencionados se mantiveram os mesmos.

É inegável que o CMI seja um espaço plural, com atores de distintas naturezas com notórios compromissos com os direitos humanos das pessoas refugiadas, migrantes e apátridas. Isso traz uma série de benefícios, como o compartilhamento de responsabilidades e atribuições entre vários atores. Contudo, foram encontrados importantes desafios ao longo dos seus cinco anos de existência, sobre os quais abordaremos adiante.

Cinco anos de CMI (2018-2023): reflexões críticas sobre sua atuação

Ao analisar atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CMI, percebe-se a presença da sociedade civil em todas as discussões e deliberações. Em contrapartida, vê-se a frequente ausência do poder público nesse importante espaço de articulação de soluções duradouras para as questões migratórias na capital paulista.

Conforme prevê o art. 5.º da PMPI, a política para imigrantes de São Paulo deve ser implementada em constante diálogo entre o **poder público** e a **sociedade civil**. Justamente para isso que foi criado o CMI. De acordo com o Decreto Municipal nº 57.533/2016, os representantes do governo municipal são: i) um titular e suplente da SMDHC, que respondem pela Secretaria Executiva do órgão consultivo; ii) um titular e suplente da SMSP; iii) um titular e suplente da SMC; iv) um titular e suplente da SDTE; v) um titular e suplente da SMADS; vi) um titular e suplente da SME; vii) um titular e suplente da SEHAB; e, por fim, viii) um titular e suplente da SMS.

Ao analisar as atas das reuniões do CMI entre setembro de 2018⁵ e dezembro de 2023⁶, constata-se que ocorreram um total de 75 reuniões, entre ordinárias e extraordinárias. Nas últimas cinco reuniões de 2018, somente a SMDHC compareceu a todas, muito por conta das suas atribuições, pois é responsável pela Secretaria Executiva do CMI. SMS participou de quatro reuniões, enquanto a SDTE se fez presente em três oportunidades. Por fim, a SMSP, SMADS, SME e SEHAB estiveram em uma única reunião, e a SMC não compareceu à nenhuma, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 01: Presença do Poder Público da cidade de São Paulo nas reuniões do CMI, em 2018

2018								
Secretaria	9ª reunião 28/08/2018	10ª reunião 18/09/2018	11ª reunião 17/10/2018	12ª reunião 27/11/2018	13ª reunião 18/12/2018	Total de presenças no ano	Total de ausências no ano	% total de participações nas reuniões
SMDHC	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	5	0	100%
SMSP	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	1	4	20%
SMC	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	0	5	0%
SDTE	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente	3	2	60%
SMADS	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	1	4	20%
SME	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	1	4	20%
SEHAB	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	1	4	20%
SMS	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	4	1	80%

Fonte: Elaboração própria, com base nas atas de reunião do CMI de 2018.

Em 2019, o cenário não foi muito diferente. Das 13 reuniões que ocorreram ao longo do ano, a SMDHC esteve presente em todas. SMS esteve presente em nove oportunidades, enquanto a SMDTE em oito, e a SMADS em sete. A SEHAB, SMSP, SMC e SME foram as mais faltosas. As duas primeiras não estiveram presentes em nove reuniões, enquanto a SMC se ausentou em dez oportunidades. Por fim, a SMC não enviou seus representantes em nenhuma reunião ao longo do ano.

No ano de 2020, a SMDHC também foi a única secretaria presente nas 14 reuniões realizadas ao longo do referido período. A SMDTE esteve presente em nove oportunidades, enquanto a SMS, em sete. A SMC e SEHAB compareceram a seis reuniões, e a SME em cinco oportunidades. Por fim, SMADS e SMSP foram a uma única reunião. Destaca-se que, em 2020, por conta da pandemia da covid-19, a maioria das reuniões aconteceu no formato on-line.

⁵ Oito reuniões antecederam a 9ª reunião ordinária do CMI, ocorrida em 28 de setembro de 2018. No entanto, não há registros das atas das mesmas. Tal realidade dificulta a comprovação da participação do Poder Público municipal nesse espaço.

⁶ Não há registros da ata da 43ª reunião ordinária do CMI. Logo, a mesma não foi contabilizada.

Nota-se que, no ano de 2021, ocorreram um total de 12 reuniões, todas remotas. Cabe destacar que ata da 43.^a reunião não está disponível no portal da prefeitura de São Paulo, portanto, não foi contabilizada na análise aqui em questão. Nesse sentido, a partir da análise das 11 atas disponíveis, observa-se que a SMDHC e a SEHAB foram as únicas presentes em todas as reuniões. A SME e a SMS compareceram em sete oportunidades, enquanto SMDTE, em seis. A SMADS enviou seus representantes em três reuniões, e a SMSP, em duas. Por fim, a SMC compareceu a uma única reunião durante o ano. Os quadros abaixo trazem as listas de presença do Poder Público nas reuniões do CMI em 2019, 2020 e 2021.

Quadro 02: Presença do Poder Público da cidade de São Paulo nas reuniões do CMI em 2019.

2019																
Secretaria	14ª reunião 29/01	15ª reunião 19/02	16ª reunião 19/03	17ª reunião 16/04	18ª reunião 21/05	Reunião extraordinária 31/05	19ª reunião 18/06	20ª reunião 16/07	Reunião extraordinária 06/08	21ª reunião 27/08	22ª reunião 24/09	23ª reunião 24/10	24ª reunião 03/12	Presenças no ano	Ausências no ano	% de participações nas reuniões
SMDHC	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	13	0	100%
SMSP	Presente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	4	9	30,77%
SMC	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	3	10	23,08%
SDTE	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	8	5	61,54%
SMADS	Presente	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Presente	7	6	53,85%
SME	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	0	13	0%
SEHAB	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Ausente	Ausente	4	9	30,77%
SMS	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Presente	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	9	4	69,23%

Fonte: Elaboração própria, com base nas atas de reunião do CMI de 2019

Quadro 03: Presença do Poder Público da cidade de São Paulo nas reuniões do CMI em 2020.

2020																	
Secretaria	25ª reunião 31/01	26ª reunião 18/02	27ª reunião 17/04	28ª reunião 19/05	Reunião extraordinária 27/05	29ª reunião 16/06	30ª reunião 28/06	Reunião extraordinária 06/08	31ª reunião 18/08	32ª reunião 15/09	Reunião extraordinária 20/10	33ª reunião 20/10	34ª reunião 17/11	35ª reunião 15/12	Total de presenças no ano	Total de ausências no ano	% total de participações nas reuniões
SMDHC	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	14	0	100%
SMSP	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	1	13	7,14%
SMC	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	6	8	42,86%
SDTE	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	9	5	64,29%
SMADS	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	1	13	7,14%
SME	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	5	9	35,71%
SEHAB	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	6	8	42,86%
SMS	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Ausente	Presente	7	7	50%

Fonte: Elaboração própria, com base nas atas de reunião do CMI de 2020.

Quadro 04: Presença do Poder Público da cidade de São Paulo nas reuniões do CMI em 2021.

2021															
Secretaria	36ª reunião 16/02	37ª reunião 16/03	38ª reunião 20/04	39ª reunião 25/05	40ª reunião 06/07	Reunião extraordinária 22/07	41ª reunião 17/08	Reunião extraordinária 14/09	42ª reunião 21/09	43ª reunião Não disponível	Reunião extraordinária 16/11	44ª reunião 30/11	Total de presenças no ano	Total de ausências no ano	% total de participações nas reuniões
SMDHC	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	-	Presente	Presente	11	0	100%
SMSP	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	-	Ausente	Ausente	2	9	18,18%
SMC	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	-	Ausente	Presente	1	10	9,09%
SDTE	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Presente	-	Ausente	Presente	6	5	54,55%
SMADS	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	-	Ausente	Ausente	3	8	27,27%
SME	Presente	Presente	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente	Presente	Ausente	-	Presente	Ausente	7	4	63,64%
SEHAB	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	-	Presente	Presente	11	0	100%
SMS	Presente	Ausente	Presente	Ausente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	-	Ausente	Ausente	7	4	63,64%

Fonte: Elaboração própria, com base nas atas de reunião do CMI de 2021.

Por fim, nos anos de 2022 e 2023, em continuidade aos anos anteriores, não houve uma reunião do CMI, seja ordinária ou extraordinária, que teve todos os seus representantes do poder público presente. Tal realidade demonstra notoriamente o desrespeito e a falta de compromisso para com a promoção e a garantia dos direitos das pessoas imigrantes em São Paulo. Além disso, traz desafios de implementação da política para imigrantes da capital paulista. A PMPI deve ser implementada em constante diálogo entre Poder Público e sociedade civil, conforme prevê a lei e o decreto que dispõem sobre a sua institucionalização. A omissão das secretarias municipais foi abordada pelos entrevistados 1 e 3, que, inclusive, são o público-alvo da PMPI.

A atuação delas é uma atuação política. É uma atuação de estar lá somente por estar, não para fazer alguma coisa. Eu vou pegar como exemplo SMDHC. Uma secretaria que sempre tenta nos ligar com outros departamentos. Fazem um bom trabalho, porque fazem com boa vontade. Mas veja as outras secretarias. Imigrantes e refugiados no Brasil têm muitas necessidades de educação, de saúde... Será que essas secretarias sabem disso? Elas possuem espaço no CMI. O que elas levam como pauta? Nada. Dizem: “ah, só os imigrantes que encaminham as pautas”. E as secretarias não têm nenhuma ideia? Nenhuma proposta? O que elas estão implementando em favor dos imigrantes dentro dos seus temas? Pelo que pude entender, a participação das secretarias é só eles irem mesmo, quando vão, porque está na lei. Elas não fazem absolutamente nada, tirando a SMDHC, né, que tenta articular para construir uma rede grande de atores. Outras secretarias, o que elas fazem? Por exemplo, a Secretaria de Habitação não tem atuado na busca por mais e melhores Centros de Acolhida para Imigrantes, e outras coisas nesse sentido. Você sabe como o imigrante sofre no Brasil só para conseguir aluguel? Sempre pedem fiador. Onde vai achar fiador? Nem brasileiro tem. Será que tem algum trabalho nesse sentido, de facilitar as coisas? Não tem (ENTREVISTADO 1).

Não tem nada. Você participou de reuniões do CMI, você viu. É nesse espaço que fazemos as articulações, mas as secretarias são ausentes. Diferentes secretarias possuem cadeira no conselho, mas não estão fazendo nada. Nunca levou pautas, a gente não entende a atuação deles enquanto conselheiros... Eles nunca participam. Quem termina carregando tudo é a SMDHC. A SEHAB, a SMS, a SME... que eles fazem? Nada. E nunca levaram pauta. Eles não estão preocupados com os imigrantes, estão preocupados com as suas metas internas. Enquanto a questão dos imigrantes não tiver nas metas internas das suas secretarias, eles não vão fazer nada (ENTREVISTADO 3).

É inegável que o CMI seja um espaço inovador, no qual pessoas imigrantes podem discutir, desenhar e apoiar na implementação de ações que tragam benefícios em seus respectivos processos de integração na capital paulista. Contudo, o CMI se vê limitado em termos de atuação devido à omissão e negligência do poder público, que pouco comparece nas reuniões e, com isso, dificulta a construção de soluções duradouras para os problemas complexos que se fazem presentes no cotidiano de pessoas imigrantes no município de São Paulo.

A transversalidade e intersectorialidade das ações são fundamentais para a garantia dos direitos da população migrante na capital paulista. É necessário que todas as secretarias do governo municipal participem ativamente e incorporem a pauta migratória em suas respectivas pastas. Para tanto, precisam participar ativamente das discussões e deliberações que ocorrem no âmbito do CMI. Com isso, pode-se buscar mais e melhores ações em conjunto, bem como compartilhar responsabilidades e atribuições entre todos os atores envolvidos, conforme prevê a lei e o decreto que institucionalizam e regulamentam a implementação da PMPI.

Considerações finais (preliminares)

Embora esta pesquisa ainda esteja em fase de andamento, algumas conclusões preliminares já podem ser expostas e discutidas. Primeiramente, pode-se afirmar que o CMI é um espaço público de grande relevância e inovador, que prevê a participação de todos os atores pertinentes à proteção, assistência e integração às pessoas migrantes que estejam no município de São Paulo. Apesar de ter começado a atuar após dois anos de sua criação, é fundamental, sobretudo para os migrantes, na implementação da política para migrantes do município.

No entanto, as frequentes ausências do poder público limitam a eficiência, eficácia e efetividade do CMI. Não houve uma reunião sequer em que todos os representantes do poder público estivessem presentes. Sem suas respectivas presenças, torna-se difícil discutir e deliberar sobre soluções duradouras para os problemas complexos existentes no município e que perpassam o cotidiano das comunidades migrantes.

Os caminhos futuros de pesquisa passam pela utilização da técnica de pesquisa de observação participante, a qual permitirá acompanhar *in loco* as dificuldades trazidas pelas frequentes ausências do poder público nas reuniões do CMI e incorporar os resultados coletados na versão final deste artigo. Além disso, identificar quais as pautas urgentes discutidas nesse importante espaço público e as estratégias usadas para compartilhar responsabilidades e atribuições entre todos com o intuito de se chegar no objetivo comum, isto é, ressaltar e garantir os direitos das pessoas migrantes em nível local.

Referências

ALONSO, A. Métodos Qualitativos de Pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, A. et al. (org.). **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: CEBRAP, 2016. 72 p.

ANGELICO, G. G. As políticas públicas do município de São Paulo para refugiados e migrantes analisadas a partir do referencial habermasiano: um novo paradigma para o Brasil?. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 8, n. 16, p. 135–164, 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9871> . Acesso em: 21 mar. 2024.

BAENINGER, R. et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2.^a edição. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018. 976 p.

BARALDI, C. B. F.; MEUNIER, I. O processo de construção da política municipal para a população imigrante de São Paulo: desafios e potenciais. **Revista Videre**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 193–208, 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/10126> . Acesso em: 21 abr. 2024.

BICHIR, R. M. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J. et al. (Org.). **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: IPEA, 2020. 278 p.

BRASIL. **Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional da Saúde (CNS)**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf> . Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução 510, 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional da Saúde (CNS)**. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf> . Acesso em: 19 jan. 2024.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **La Era de la Migración**: movimientos internacionales de población en el mundo moderno. México DF: Miguel Ángel Porrúa, 2004. 388 p.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 - 2011-2020**: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. 321 p.

DUBOIS, V. **The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices**. Londres: Routledge, 2016. 229p.

FARIA, C. A. P. (org). **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. 406p.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**, n. 58, pp. 193-223, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010> . Acesso em: 26 fev. 2024.

HILL, M. **The Public Policy Process**. Londres: Pearson Longman, 2005. 321 p.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson, 2013. 240 p.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980. 299p.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. 324 p.

MRE, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Comunidade Brasileira no Exterior: estatísticas 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/comunidade-brasileira-no-exterior-2013-estatisticas-2022>. Acesso em: 9 mar. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES. **Migrantes Internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE / Registro Nacional Migratório - RNM)**. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincro-sismigra/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

OIM, Organização Internacional para as Migrações. **Glossário sobre Migração**. 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 28 maio. 2024.

PAIVA, O. C. **Histórias da (I)migração: imigrantes e migrantes em São Paulo entre o final do século XIX e início do século XXI**. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2013. 253p.

PIRES, R. R. C. Introdução. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. 736 p.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Lei 16.478, de 8 de julho de 2016**. 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/consolidado>. Acesso em: 23 jun. 2024.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Regimento Interno - Conselho Municipal de Imigrantes**. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/CONSELHO%20IMIGRANTES/Regimento%20Interno%20do%20Conselho%20Municipal%20de%20Imigrantes.pdf. Acesso em: 15 maio. 2024.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973. 304 p.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008> . Acesso em: 20 maio. 2024.

WINTER, S. Implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. Londres: SAGE Publications, 2006. 525p.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2.^a Edição. São Paulo: Artmed Editora S.A, 2001. 200 p. Tradução: Daniel Grassi. Consultoria, supervisão e revisão técnica.