

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO CONTEXTO NACIONAL

Resumo Executivo

Diana Araujo de Amorim

Jaqueline Bertoldo

Sarah Lemos

Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP
Ministro – Ricardo Lewandowski

Secretaria Nacional de Justiça – SENAJUS
Secretário – Jean Keiji Uema

Departamento de Migrações – DEMIG
Diretora – Luana Maria G. C. Branco Medeiros

Coordenação Geral de Imigração Laboral - CGIL
Coordenador Geral – Jonatas Luis Pabis

Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE
Coordenador Geral – Pedro Henrique de Moraes Cícero

Coordenação Geral de Políticas Migratórias - CGPMIG
Coordenadora Geral – Clarissa Carmo

Coordenação Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - CGETP
Coordenadora Geral – Marina Bernardes

OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais
Coordenação Geral – Leonardo Cavalcanti
Coordenação Estatística – Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira
Coordenação Executiva – Sarah Fernanda Lemos Silva
Apoio Técnico à Coordenação Executiva – Beatriz Amorim

Pesquisa original
Diana Araujo de Amorim
Jaqueline Bertoldo
Sarah Lemos

Projeto Gráfico e Diagramação
Vitoria Carmo
Theo Menezes

Copyright 2024 - Observatório das Migrações Internacionais

Universidade de Brasília – Campus Darcy Ribeiro, Pavilhão Multiuso II Térreo, sala BT45/8, Brasília/DF Brasil CEP: 70910-900

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas

Como citar esse texto:

ARAÚJO DE AMORIM, Diana; BERTOLDO Jaqueline; LEMOS Sarah. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2024.

Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatórios-a>

Realização:

OBMigra
Observatório das
Migrações Internacionais



Sumário

Introdução	5
Contexto nacional	8
Nível Federal	8
Gestão e governança	8
Políticas e programas de inserção	10
Nível Estadual	14
Gestão e governança	14
Políticas de inserção	15
Nível Municipal	17
Gestão e Governança	17
Políticas e programas de inserção	19

Introdução

De forma geral, as políticas públicas consistem em um conjunto de ações articuladas definidas e implementadas por autoridade governamental, com objetivo de alcançar resultado público sobre questão de interesse coletivo (ASSIS, 2015, p.338). Nesse sentido, funcionam como estratégias que podem incluir ações diretas ou de omissão; de caráter preventivo ou corretivo; para manter ou alterar setores da vida social. Em geral, isso ocorre por meio da definição de objetivos e da alocação de recursos públicos (SARAVIA, 2006, p.29).

Na história brasileira recente, as diretrizes das políticas públicas de migração e de refúgio sofreram alterações significativas, principalmente em função de mudanças no perfil e na intensidade dos fluxos migratórios identificados nas últimas décadas, com passagem e destino ao País (OLIVEIRA & TONHATI, 2022, p.8). Nesse contexto, vale destacar a mudança na abordagem geral do governo federal em relação à pauta migratória. Durante o século XX predominou uma orientação restritiva e seletiva quanto à entrada de imigrantes no Brasil, fator que se intensificou principalmente com o início do regime militar em 1964, e posteriormente com a publicação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980) (SANT'ANA, 2022, p.105). No período da vigência de tal normativa, a agenda migratória era guiada por viés securitizador (para repelir a chegada de imigrantes considerados subversivos e potenciais ameaças à segurança nacional) (MINCHOLA, 2018, p.90); e de restrição de direitos e suposta proteção do mercado de trabalho nacional (SANT'ANA, 2022, p. 105).

Essa abordagem começou a mudar a partir de 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Federal, que reforçou a diretriz de garantia de direitos básicos, enfraquecendo gradualmente a, até então predominante, doutrina de segurança nacional. Nesse processo, a garantia dos direitos de pessoas migrantes e refugiadas no Brasil se dava principalmente a partir de marcos como a aprovação da do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 1997), assinatura de acordos internacionais em matéria de residência; criação de estruturas nacionais de governança sobre migração e refúgio; resoluções com foco na regularização migratória de determinadas nacionalidades, entre outros (BERTOLDO, AMORIM & DODE, 2023).

Contudo, a instituição formal de uma nova perspectiva do Estado brasileiro para as políticas públicas migratórias ocorreu apenas em 2017, com a sanção da Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017). A normativa foi fruto da pressão e da mobilização da sociedade civil, não só durante a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013, mas, também, nos debates realizados no contexto da 1ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR), em 2014. A nova Lei substituiu o Estatuto do Estrangeiro e consolidou a diretriz de garantia de direitos, passando a abordar a agenda migratória não apenas sob a ótica laboral (SANT'ANA, 2022, p.111), mas, sobretudo, a partir do viés da acolhida e do direito ao acesso igualitário de imigrantes e de refugiados aos serviços, programas e bem públicos, independentemente de sua situação migratória (BERTOLDO, AMORIM & DODE, 2023).

Nesse sentido, a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos passaram a ser o pilar da política pública migratória, reforçando o direito desta população a acessar serviços universais públicos (ex.: Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre outros). Também ocorreram alterações nas políticas públicas setoriais para garantir a extensão de seu acesso à população migrante e refugiada, em reconhecimento às especificidades de tal grupo e às ferramentas necessárias para garantir seu acesso à educação, à empregabilidade, à assistência jurídica gratuita, à moradia, ao serviço bancário, entre outros direitos (MJSP, 2023a).

Em um movimento inédito, a Lei de Migração dispõe sobre a criação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), visando à articulação de ações setoriais com estados e municípios, a partir da definição de objetivos e estratégias; assim como de ferramentas que apoiem a coordenação desse processo, como planos nacionais e produção de informação qualitativa e quantitativa sobre migração no País (BRASIL, 2017).

Apesar da sanção da Lei em 2017, e de sua regulamentação por meio do Decreto nº 9.199, de 2017, a Política Nacional ainda está em elaboração – processo que se iniciou em 2023, a partir de um Grupo de Trabalho que reuniu representantes do poder público, de organismos internacionais, da sociedade civil, de instituições de ensino e pesquisa e de especialistas. A elaboração do documento também contou com uma etapa ampla de contribuições da sociedade civil, por meio de um formulário virtual. A partir das contribuições obtidas durante o processo, foi elaborada minuta da Política Nacional, que segue em avaliação no âmbito do governo federal, para que possa ser formalmente publicada (MJSP, 2023b).

De forma complementar à Política Nacional, a Lei de Migração também prevê a criação de planos nacionais, enquanto instrumentos de implementação e de efetivação dos objetivos da PNMRA. Nesse sentido, desde setembro de 2023 foi conduzido, de forma paralela, o processo de coleta de insu- mos para elaboração do I Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, principalmente a partir da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) (MJSP, 2023a).

São objetivos da política e do plano, portanto, consolidar e formalizar os princípios, definir estratégias, atores responsáveis e mecanismos para implementação de ações que efetivem os direitos garantidos nas referências normativas da pauta migratória no contexto brasileiro. O fato desses documentos ainda não estarem concluídos e formalmente vigentes não significa, contudo, que os governos federal, de estados e de municípios não tenham adaptado ou desenvolvido, nas últimas décadas, iniciativas e programas públicos para garantir a efetivação dos direitos de pessoas migrantes e refugiadas, conforme a abordagem de acolhida e integração instituída pela Lei de Migração.

Diante do momento atual, também podem ser observadas as experiências e os desafios de outros países no desenvolvimento e implementação das suas políticas migratórias. Um estudo comparativo permite identificar abordagens bem-sucedidas, além de outras que podem ser modificadas ou aprimoradas. Além disso, tal estudo proporciona compreensão mais ampla dos desafios e oportunidades enfrentados pelas pessoas migrantes e refugiadas, permitindo que o Brasil desenvolva políticas mais inclusivas e efetivas. Ao considerar diferentes contextos e modelos, o País pode adaptar estratégias que melhor atendam às suas necessidades específicas, promovendo a inserção social e econômica dos(as) migrantes e pessoas refugiadas no País.

Esta pesquisa tem como objetivo, portanto, realizar levantamento descritivo das políticas públicas e estruturas de governança existentes para garantia e efetivação dos direitos da população migrante e refugiada — principalmente em termos de acesso a serviços básicos — e que podem ser aproveitadas nesse processo de amadurecimento da política nacional brasileira, partindo tanto de iniciativas já em implementação pelos entes federativos em âmbito doméstico quanto de experiências de países com perfil e/ou fluxos migratórios semelhantes aos do Brasil.

Dessa forma, o presente relatório se divide em duas partes: i) Mapeamento de políticas migratórias desenvolvidas pelo Estado brasileiro, nos três níveis federativos; e ii) Levantamento e estudo comparado de casos internacionais.

Para a realização do mapeamento do contexto doméstico brasileiro foi feito, em um primeiro momento, levantamento acerca das principais estruturas de governança e gestão da pauta migratória no nível federal, tendo como foco especialmente os ministérios e colegiados com competência (regimental ou outorgada em lei ou normativa suprallegal) para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas à população migrante e refugiada no País. Já nos níveis estadual e municipal o aspecto da governança e gestão foi analisado a partir do mapeamento da existência de colegiados locais, bem como da instituição formal de políticas e planos locais, voltados ao direcionamento e ao acompanhamento da implementação de políticas públicas para a população-alvo. Em um segundo momento, foram mapeadas as iniciativas federais, estaduais e municipais de políticas e programas de inserção da população migrante e refugiada, considerando o foco no acesso aos serviços públicos básicos nas áreas de assistência social, de educação, de saúde e de integração socioeconômica.

Vale destacar que foi adotado como recorte para o levantamento acerca do nível federal as instituições da administração direta do Poder Executivo. Para o nível estadual, foram mapeadas as estruturas, políticas e programas das 27 unidades federativas, também com foco na administração direta do Poder Executivo. Para o nível municipal, foi realizado levantamento para todas as 26 capitais, além de 32 municípios de destaque — indicados a partir de mapeamento realizado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC, 2023a) e que integram a Rede Nacional de Cidades Acolhedoras (RNCA) — totalizando 58 municípios analisados.

Nesse ínterim, foram consultadas sobretudo fontes primárias, isto é, textos normativos disponíveis em formato *on-line* e sítios governamentais; bases de dados, relatórios e fontes oficiais do Poder Público brasileiro (níveis federal, estadual e municipal); além de literatura acadêmica e produção técnica de agências e de organismos internacionais, com foco na pauta migratória no contexto brasileiro; e notícias publicadas tanto por veículos de grande circulação quanto por mídias locais. Assim, vale ressaltar que os resultados obtidos indicam a instituição formal das estruturas de governança e gestão, bem como das políticas públicas mapeadas. Contudo, uma análise mais aprofundada dos aspectos de manutenção, funcionamento e desempenho delas demandaria análise de campo com cada ministério, colegiados e governos locais, a partir de entrevistas, por exemplo.

Contexto Nacional

NÍVEL FEDERAL

Gestão e Governança

Historicamente, principalmente durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, a agenda de políticas públicas de migração e refúgio esteve atrelada principalmente a estruturas como Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Trabalho; e, especialmente, aos colegiados a tais órgãos vinculados: Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Com a aprovação da Lei de Migração, esse aspecto de governança para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas sofreu algumas alterações, passando a atuar conforme as novas diretrizes e abordagem do governo federal.

Nesse contexto, o **Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)** consiste no principal órgão com competência para endereçar a pauta de migração e refúgio no Brasil (BRASIL, 2023a), e, para tal, em sua estrutura conta com a Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS) e com o Departamento de Migrações (DEMIG), a ela vinculado. Em cumprimento ao art. 120 da Lei de Migração, desde 2023 o DEMIG tem coordenado o processo de elaboração da primeira Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatidão (PNMRA) (BERTOLDO, AMORIM & DODE, 2023).

Vinculado à estrutura do MJSP está o **Conselho Nacional de Imigração (CNIg)**. Criado pelo Estatuto do Estrangeiro, o CNIg teve suas competências revisadas pela Lei de Migração, e atualmente é um colegiado deliberativo, normativo e consultivo, responsável por coordenar e orientar as atividades de imigrantes laborais no Brasil. Destaque para atuação em agendas como autorização de residência para indivíduos com e sem vínculo empregatício no País, conforme o segmento da atividade profissional exercida (CNIg, 2023).

Também vinculado ao MJSP está o **Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)**. Estabelecido a partir da sanção da Lei nº 9.474, de 1997, o Comitê tem caráter deliberativo coletivo, sendo responsável pela análise e reconhecimento (em primeira instância) de solicitações de refúgio, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados no Brasil (BRASIL, 1997). Nesse contexto, destaca-se a diretriz do colegiado acerca do reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH), definida no próprio Estatuto do Refugiado (Lei 9.474, de 1997), e uma decisão de maio de 2023, na qual o Comitê foi favorável à adoção de procedimento simplificado para análise de solicitações de refúgio de pessoas LGBTQIA+ oriundas de países que preveem pena de morte ou prisão para gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (MJSP, 2023c).

Em termos de colegiado com atribuições diretamente voltadas à pauta migratória, em 2018 foi estabelecido, a princípio em caráter temporário, o **Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE)**, no contexto de intensificação dos fluxos migratórios de venezuelanos na Região Norte, especialmente no estado de Roraima e consequente pressão dos equipamentos e serviços públicos locais (BERTOLDO, AMORIM & DODE, 2023, p.227). Presidido pela Casa Civil, o CFAE está inserido no contexto da Operação Acolhida, e possui uma estrutura de subcomitês que endereçam ações de gestão e implementação dos pilares da operação, a saber: ordenamento de fronteira; acolhida e assistência aos indivíduos que chegam ao Brasil; interiorização de pessoas e famílias para municípios em outros estados do País, com foco em oportunidades de integração socioeconômica.

Já o **Ministério das Relações Exteriores (MRE)** lida com as pautas de migração e refúgio em termos mais abstratos, principalmente no que se refere à interlocução do Brasil sobre esses temas com outros países e organismos internacionais. Assim, no que se refere às agendas com impacto migratório na realidade doméstica, o MRE é responsável principalmente pela concessão ou denegação de vistos, tendo papel fundamental na operacionalização de decisões do Conare e do CNIG que visem possibilitar ou facilitar o ingresso de refugiados e migrantes no Brasil, além de possuir assento como titular em ambos os colegiados, sendo representado pela Divisão das Nações Unidas (DNU) e pela Divisão de Imigração (DIM), respectivamente (SANT'ANA, 2022, p.180).

Dada a natureza ampla de seu escopo de atuação, o **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)** também possui competências relacionadas às políticas públicas para migrantes, refugiados e apátridas. Dessa forma, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, principalmente por meio da Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas, é responsável por atuar na elaboração de planos, programas e projetos relacionados aos centros de referência, registro civil de nascimento, promoção da liberdade religiosa e direitos de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas; bem como por propor e implementar políticas públicas destinadas a tal população (BRASIL, 2023a). Em abril de 2024, o MDHC instituiu o Fórum Nacional de Lideranças Migrantes, Refugiadas e Apátridas (FOMIGRA), colegiado de caráter consultivo, com objetivo de ser um espaço de escuta e diálogo do Ministério com lideranças de organizações compostas por pessoas migrantes, refugiadas, apátridas, naturalizadas e retornadas sobre as políticas e iniciativas desenvolvidas pelo MDHC na área em questão (MDHC, 2024a).

De forma semelhante ao MDHC, o **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)** também abrange muitas agendas, com destaque para as políticas voltadas a grupos sociais em vulnerabilidade. Nesse sentido, o MDS possui em sua estrutura a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e a ela vinculada o Departamento de Proteção Especial que, entre outras atribuições, é responsável por planejar, regular, coordenar e orientar a execução dos serviços de proteção social; assim como definir as diretrizes das unidades de atendimento para casos de violações de direitos de populações vulneráveis, incluindo migrantes, refugiados e apátridas (BRASIL, 2023c). No contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o MDS lidera o Comitê Intergestores Tripar-

tite, que conta com uma Câmara Técnica para Migrantes e Refugiados, responsável pela discussão da possibilidade de aprimorar e ampliar os serviços do SUAS para tal população. Além disso, o Ministério atualmente coordena o Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, vinculado ao CFAE e à Operação Acolhida (SENADO FEDERAL, 2023a).

Assim como o MDS, o **Ministério da Saúde (MS)** também não possui um departamento específico para lidar com a agenda de migração e refúgio, contudo, dada a natureza transversal de suas atividades, institui em 2023 um Grupo de Trabalho entre todas as secretarias da pasta – sob a coordenação da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente – para elaborar uma Política Nacional de Saúde das Populações Migrantes, Refugiadas e Apátridas (MS, 2023). A iniciativa também conta com a participação de organismos internacionais, colegiados da área da saúde, representantes da academia e da sociedade civil, com o objetivo de realizar mapeamento e diagnóstico a partir dos dados sobre a saúde da população-alvo, e a partir daí propor diretrizes de vigilância, assistência, promoção e cuidado integral da saúde de migrantes, refugiados e apátridas (MS, 2023).

Dada a amplitude e transversalidade de temas relacionados às políticas públicas voltadas a migrantes, refugiados e apátridas, outros ministérios também participam diretamente dos debates – principalmente por meio das reuniões e atividades do Conare, CNlg e do Grupo de Trabalho para a criação da PNMR —, ainda que a agenda não seja de sua competência primária. Aqui vale destacar, portanto, os ministérios da Educação (MEC); dos Povos Indígenas (MPI); das Mulheres (MMulheres); da Igualdade Racial (MIR); do Trabalho e Emprego (MTE), entre outros.

Políticas e programas de inserção

A Constituição Federal de 1988 determina que, no que se refere aos direitos e garantias fundamentais (individuais e coletivos), todos são iguais perante a lei, de forma que, tanto aos nacionais quanto aos não nacionais, “(...) é garantida a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” (BRASIL, 1988). A Nova Lei de Migração, parte dessa diretriz e procura especificá-la, determinando que no Brasil é assegurado ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais: o acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social; o direito à educação pública; garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas; direito à abertura de conta bancária; entre outros (BRASIL, 2017).

Dessa forma, a abordagem proposta pela Lei de Migração é a de acolhida e de inserção de migrantes, refugiados e apátridas na sociedade brasileira, independentemente de sua situação migratória, o que implica orientação em prol do acesso de tal população aos serviços e políticas públicas já existentes e destinados aos brasileiros. Por outro lado, o contexto de deslocamento traz particularidades e demandas específicas para que o acesso seja viabilizado e ocorra de maneira efetiva – o que muitas vezes exige a adaptação de programas e políticas já existentes, assim como a criação de iniciativas

diretamente endereçadas para tal público.

Esse movimento de adequação e criação de políticas públicas visando à garantia de direitos e integração de migrantes, refugiados e apátridas tem ocorrido ao longo das últimas décadas, conforme a intensificação dos fluxos com destino e passagem no Brasil. Destaque para as seguintes áreas e respectivas iniciativas de caráter federal:

Assistência Social e Cidadania:

- Rede SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que conta com equipamentos para atendimento de proteção psicossocial básica e especializada (Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP), assim como cerca de 6 mil unidades de abrigos, por todo o País, para população em vulnerabilidade (SENADO FEDERAL, 2023a) – além de abrigos específicos para a população migrante e refugiada, inseridos no contexto da Operação Acolhida e geridos com apoio da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) (SENADO FEDERAL, 2023b).
- Cadastro Único (CadÚnico) e benefícios sociais, como Bolsa Família (programa de transferência de renda mensal, para família em situação de pobreza e extrema pobreza); Programa Minha Casa, Minha Vida (programa de subsídios e taxas de juros reduzidas para ampliar o acesso à aquisição de moradia para famílias que se enquadrem nos critérios definidos) e o Benefício de Prestação Continuada (programa de auxílio de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, a idosos e pessoas com deficiência, conforme critérios estabelecidos) (MDHC, 2023b).
- Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHM), tipo de equipamento inserido no contexto do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que tem como objetivo atender não nacionais deportados ou não admitidos, a fim de identificar possíveis casos de tráfico de pessoas, para proporcionar acolhimento e encaminhamento à rede de proteção às vítimas (MJSP, 2023e).
- Clique Cidadania, aplicativo que reúne informações e orientações sobre os direitos, serviços e políticas públicas disponíveis no Brasil para população migrantes, refugiada e apátrida (OIM, 2023). Além do intuito de informar de maneira direta e prática, o aplicativo,

acessado a partir da *internet*, é georreferenciado, e disponibiliza mapas com a indicação da localização (mais próxima ao usuário) de equipamentos públicos com atendimento em áreas como regularização migratória, documentação, assistência social, trabalho e renda, educação, saúde e proteção (SENADO FEDERAL, 2023a).

- Disque Direitos Humanos (Disque 100) e a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, canais de denúncia para casos de violação de direitos humanos, discriminação, tráfico de pessoas, trabalho análogo à escravidão, entre outras situações envolvendo populações em vulnerabilidade – como migrantes e refugiados (MDHC, 2023b).

Educação

- No que se refere à Educação Básica (ensino infantil, fundamental e médio), o acesso por todos os cidadãos (nacionais ou não) é garantido constitucionalmente, mas reconhecendo a situação de vulnerabilidade e potenciais entraves encarados por migrantes, refugiados e apátridas, o Conselho Nacional de Educação (CNE) — vinculado ao MEC — publicou a Resolução CNE/CEB nº 1/2020, que garante o direito de tais populações à matrícula mesmo mediante ausência de documentação de histórico escolar, estabelecendo processo facilitado, a partir da avaliação de cada caso, e inscrição em qualquer ano, conforme faixa etária ou desempenho apresentado pelo aluno mediante avaliação (CNE, 2020).
- Já no campo do Ensino Superior, migrantes, refugiados e apátridas têm acesso às universidades públicas e privadas, tanto para cursos de graduação quanto de pós-graduação. É necessário, contudo, que sejam observadas as regras dos processos seletivos definidos por cada instituição, bem como que seja apresentado diploma de Ensino Médio válido no Brasil, ou diploma de graduação obtido ou reconhecido no Brasil (MDHC, 2023b).
- Plataforma Carolina Bori, Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira (Revalida); e o Programa Re-Saber (Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais), como iniciativas para viabilizar esse reconhecimento de certificados obtidos no exterior (MDHC, 2023b).
- Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), iniciativa que desde 1981 possibilita que estudantes nacionais de mais de 70 países¹ realizem seus estudos de graduação, pós-gra-

¹ Que tenham firmado acordo de cooperação educacional, cultural ou científico e tecnológico com o Brasil.

duação e/ou cursos de língua portuguesa em instituições brasileiras de ensino (BRASIL, 2024) (MRE, 2024).

- Garantia de acesso à Educação Profissional e Tecnológica, ao Ensino Técnico de Nível Médio e ao Ensino de Jovens e Adultos (EJA) (MDHC, 2023b).

Saúde

- Assim como Educação e Assistência Social, a Saúde também é um direito constitucional e, por isso, o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) é garantido aos migrantes e refugiados, independentemente da situação migratória, dados os princípios de universalidade, a integralidade, a equidade e a participação social. Assim, têm direito ao atendimento nos equipamentos de públicos de atenção básica, média e alta complexidade: Unidades Básicas de Saúde (UBS); Unidades de Pronto Atendimento (UPA); Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), entre outros (BERTOLDO, AMORIM & DODE, 2023). Também têm direito a programas como Farmácia Popular, Programa Nacional de Imunizações e Programa Brasil Soridente (SENADO FEDERAL, 2023a).
- Vale destacar, também, que a população migrante e refugiada tem igual acesso às políticas de equidade já existentes e implementadas pelo Ministério da Saúde, como a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, entre outras (SENADO FEDERAL, 2023a).
- Em 2024, o Ministério da Saúde publicou, em 2024 a Nota Técnica Nº 8/2024-CAEQ/CGESCO/DESCO/SAPS/MS, que traz orientações de boas práticas para gestores e profissionais de saúde sobre o acesso de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas aos serviços de Atenção Primária à Saúde (APS), em todo o País (MS, 2024).

Integração Socioeconômica

- Conforme previsão constitucional, os direitos trabalhistas garantidos aos brasileiros se estendem também aos não nacionais. Dessa forma, as obrigações dos empregadores e as garantias, be-

nefícios e proteção aos funcionários asseguradas pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) – e suas normas correlatas – estendem-se aos migrantes e refugiados com vínculo empregatício formal (MDHC, 2023b).

- Para ampliar a divulgação e alcance de vagas formais de emprego, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) disponibiliza o Sistema Nacional de Emprego (Sine), serviço de busca de vagas profissionais, agendamento de entrevista com possíveis empregadores, oportunidades de qualificação, certificação e orientação profissional, entre outros (MDHC, 2023b).
- No Brasil, migrantes e refugiados também podem trabalhar a partir da prestação de serviço autônomo como Pessoa Jurídica (PJ), isto é, a partir da constituição de uma empresa, em diferentes modelos e porte (conforme a atividade econômica a ser desenvolvida). Destaque à modalidade de Microempreendedor Individual (MEI), que, em 2019, por iniciativa do então Ministério da Economia, passou por processo de simplificação da etapa de registro de migrantes e refugiados autônomos, para fomentar a formalização de pequenos negócios por eles geridos, de forma a garantir seu acesso a benefícios previdenciários (AGÊNCIA BRASIL, 2019).
- Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras) – exame que conta com uma etapa de avaliação da compreensão oral e escrita, e de produção redigida em língua portuguesa; e uma parte oral (conversação), que avalia o desempenho na compreensão e nas produções orais do idioma (INEP, 2024).
- Garantia de acesso de migrantes e refugiados a serviços bancários com apresentação de documentos de regularização migratória, conforme estabelecido pela Carta Circular do Banco Central do Brasil nº 3.813, de 2017, e pelo Decreto nº 9.277, de 2018 (BACEN, 2017) (BRASIL, 2018).

NÍVEL ESTADUAL

Gestão e governança

Apesar da ausência, até o momento, de diretriz nacional ampla e unificada acerca das políticas e programas direcionados à garantia dos direitos da população migrante e refugiada no Brasil, muitas vezes as unidades federativas brasileiras desenvolveram autonomamente iniciativas e ações locais para oferta de serviços a tal população, principalmente em função do desenvolvimento dos fluxos migratórios internacionais por todo o País ao longo das últimas décadas e decorrente impacto na dinâmica socioeconômica de estados e municípios.

Nesse sentido, esta seção da pesquisa tem como objetivo mapear as estruturas e instrumentos de governança desenvolvidas pelos estados especificamente voltadas à agenda migratória, bem como as iniciativas e ações implementadas com objetivo de adaptar e aprimorar os serviços públicos estaduais, de forma a contemplar a população migrante e refugiada, no contexto acima mencionado. Destaque para os seguintes achados, em termos de governança e gestão em nível estadual:

- Em 2023, o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) realizou mapeamento dos estados e municípios que possuem estruturas de governança e gestão para a pauta migratória (MDHC, 2023a). A partir deste material, a presente pesquisa realizou levantamento complementar, principalmente por meio da busca por leis e decretos locais que formalizem esses colegiados, por meio do qual foi possível identificar que atualmente cerca de **18 unidades federativas brasileiras possuem comitês ou conselhos estaduais ou distritais** instituídos pelo poder público com foco em políticas públicas para ações específicas para as populações migrantes, refugiadas e apátridas. Em geral, essas estruturas estão vinculadas às secretarias estaduais que lidam com agendas como Justiça, Direitos Humanos, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde e Trabalho. **Cerca de 9 estados ainda não possuem nenhuma estrutura específica de governança para políticas públicas voltadas diretamente a migrantes e refugiados.**
- Em termos de instrumentos de diretrizes de políticas públicas focadas na população migrante e refugiada, **cerca de 13 estados possuem políticas ou planos** com este enfoque específico. Em outros **4 estados** foram identificadas iniciativas em tramitação para o desenvolvimento de tais instrumentos direcionadores. **10 estados não possuem políticas ou planos estaduais estruturados, tampouco estão desenvolvendo projetos de lei ou outras iniciativas** do poder público para a formalização de diretrizes específicas para ações e serviços de integração à população migrante e refugiada em suas respectivas localidades.
- De forma global, ao todo, **10 estados possuem colegiados e políticas ou planos**. Nesse cenário, vale ressaltar que **apenas 05 estados não instituíram formalmente comitês, conselhos, políticas ou planos específicos** para a agenda de migração e refúgio, e tampouco foram identificados indicativos de que existam projetos em tramitação ou em elaboração nesse sentido.
- Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados, Apátridas e Migrantes (Fonacceram): Criado em 2022, é um órgão colegiado fundado e composto por estados que possuem conselho ou comitê, instituído por lei, para debate, formulação e implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados. De caráter paritário, também conta com repre-

sentantes da sociedade civil, e é acompanhado por organismos internacionais como as agências da ONU para Refugiados (ACNUR) e para Migrações (OIM). Até dezembro de 2023, o Fórum já contava com 18 membros², seguindo aberto para novas adesões (SENADO FEDERAL, 2023c).

Políticas de inserção

De forma complementar ao levantamento sobre estruturas de gestão e governança, também foram mapeadas as principais políticas, programas e iniciativas em curso promovidas pelo poder público em nível estadual para garantir que essa população em deslocamento, originalmente nacional de outros países, tenham acesso a direitos e serviços básicos no Brasil, como saúde, educação, trabalho e assistência social. Destaque para os seguintes achados:

Assistência social e cidadania

- De forma geral, é comum entre os estados a estratégia de implementação de equipamentos públicos de referência em acolhida à população migrante e refugiada, contemplando principalmente aqueles em maior grau de vulnerabilidade. Em geral, esses equipamentos são centros ou serviços de acolhimento que fornecem orientação acerca de regularização migratória e emissão de documentos; sobre acesso aos demais serviços públicos básicos; bem como acolhida de casos.
- Também é comum a implementação de abrigos e casas de acolhida, que funcionam como estruturas de moradia temporária para famílias e indivíduos. Em geral, essas estruturas também contam com acompanhamento de equipes técnicas de assistência social, e são geridas em parceria com organizações e associações da sociedade civil.

Educação

- Em geral, as iniciativas estaduais mapeadas na área da educação se concentram no acesso ao ensino básico, reforçando as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE) para a flexibilização da documentação exigida para a realização de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados e apátridas, com o intuito de reduzir as barreiras para o acesso dessa população-alvo ao direito à educação.

2 Os estados hoje que compõem o Fonacceram são os do Acre, Amazonas, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Roraima, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul.

- Destaque também para iniciativas com foco na adaptação dos currículos escolares e contratação de professores e mediadores culturais, para que os conteúdos e linguagem utilizados em sala de aula respeitam e sejam compatíveis com a cultura, identidade e demandas das populações migrantes e refugiadas — com especial destaque às iniciativas implementadas com foco na população indígena warao venezuelana.

Saúde

- Destaque para iniciativas estaduais voltadas à orientação e prevenção do coronavírus, implementadas principalmente a partir de 2020, em função da pandemia da Covid-19, concomitante ao registro do aumento de fluxos migratórios, principalmente na região Norte do País.

Integração socioeconômica

- Foram identificadas poucas iniciativas dos estados especificamente focadas nesse campo. Destaque para ações de mediação e aproximação da população migrante e refugiada ao setor privado e oportunidades de emprego, assim como serviços de divulgação de informações do Sistema Nacional de Empregos (SINE).

NÍVEL MUNICIPAL

Gestão e governança

Diante da impossibilidade de avaliar todos os 5.568 municípios brasileiros (IBGE, 2024), foi definido para este estudo recorte de municípios a partir daqueles sinalizados por mapeamento realizado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) em 2023 (sobre a presença de estruturas de governança e gestão para a pauta migratória nos estados e municípios (MDHC, 2023a)), bem como da relação de cidades que integram a Rede Nacional de Cidades Acolhedoras (RNCA) (iniciativa vinculada ao MJSP). Dessa forma, nesta pesquisa é considerado um universo de 58 cidades, sendo essas as 26 capitais estaduais e outros 32 municípios de destaque, conforme os parâmetros previamente indicados.

A presente pesquisa realizou levantamento complementar, principalmente por meio da busca por leis e decretos locais, para identificar quais as cidades (dentro da amostra considerada) possuíam formalmente colegiados, políticas e/ou planos municipais voltados à garantia de direitos da população

migrante e refugiada. Nesse sentido, esta seção tem como objetivo mapear as estruturas e instrumentos de governança desenvolvidas pelos municípios especificamente voltadas à agenda migratória, bem como as iniciativas e ações implementadas com objetivo de adaptar e aprimorar os serviços públicos estaduais, de forma a contemplar a população migrante e refugiada, no contexto acima mencionado. Destaque para os seguintes achados, em termos de governança e gestão em nível municipal:

- Entre os 58 municípios investigados, atualmente cerca de **32 possuem comitês, conselhos, comissões ou núcleos** instituídos pelo poder público com foco em políticas públicas para ações específicas para as populações migrantes, refugiadas e apátridas. Em geral, essas estruturas estão vinculadas às secretarias municipais responsáveis por agendas como assistência social, direitos humanos, relações institucionais, cidadania e trabalho. Por outro lado, **para cerca de 24 cidades não foram localizados registros de estruturas** específicas de governança para políticas públicas voltadas diretamente a migrantes e refugiados. **Em outros 02 municípios tais estruturas de governança e gestão não foram formalizadas, mas há indícios** de que estejam sendo desenvolvidas pelos respectivos governos locais.
- Em termos de instrumentos de diretrizes de políticas públicas focadas na população migrante e refugiada, **cerca de 20 municípios possuem políticas ou planos** com este enfoque específico. Vale destacar que em **08 cidades** foram identificadas iniciativas em tramitação para o desenvolvimento de tais instrumentos direcionadores. Assim, outros **30 municípios** não possuem políticas ou planos municipais estruturados, tampouco estão desenvolvendo projetos de lei ou outras iniciativas do poder público para a formalização de diretrizes específicas para ações e serviços de integração à população migrante e refugiada em suas respectivas localidades.
- De forma global, dentro do universo de municípios analisados, apenas **03 cidades possuem colegiados e políticas ou planos**. Nesse cenário, vale ressaltar que **apenas 16 municípios** não instituíram formalmente comitês, conselhos, políticas ou planos específicos para a agenda de migração e refúgio, e sequer foram identificados indicativos de que existam projetos em tramitação ou em elaboração nesse sentido.
- Rede Nacional de Cidades Acolhedoras (RNCA), estabelecida em 2023, por meio da Portaria SENAJUS/MJSP nº 84, com intuito de ser um fórum colaborativo aberto à adesão e à participação das gestões municipais com foco no debate e formulação de proposições sobre políticas, programas e ações para pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, em articulação com o governo federal, agências internacionais e organizações da sociedade civil.

Políticas de inserção

De forma complementar ao levantamento sobre estruturas de gestão e governança, também foram mapeadas as principais políticas, programas e iniciativas em curso promovidas pelo poder público em nível municipal (no universo dos 58 municípios mapeados) para garantir que essa população em deslocamento, originalmente nacional de outros países, tenham acesso a direitos e serviços básicos no Brasil, como saúde, educação, trabalho e assistência social. Destaque para os seguintes achados:

Assistência social e cidadania

- Assim como se verificou nos estados e no Distrito Federal, muitos municípios implementaram centros de referência, núcleos ou serviços de acolhida e orientação para migrantes, refugiados e apátridas. Esses equipamentos muitas vezes fazem o acolhimento e encaminhamento de casos de vulnerabilidade e violação de direitos para demais serviços públicos locais, ou mesmo para a rede de apoio de organizações da sociedade civil.
- Também é comum a implementação de centros e casas de acolhida, que oferecem abrigo temporário e serviços socioassistenciais à população migrante e refugiada recém-chegada aos municípios.
- Destaque para a elaboração e implementação, em alguns municípios, de protocolos para atendimento da população migrantes e refugiada nos serviços e equipamentos no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Educação

- Assim como se verificou nos estados, alguns dos municípios mapeados apresentaram iniciativas para estimular e garantir a matrícula de crianças e jovens migrantes na rede municipal de ensino.
- Destaque para implementação de projetos com foco no oferecimento de cursos de português para alunos da rede de ensino, bem como para seus familiares e comunidade em geral.

Saúde

- Destaque para a realização de ações de saúde de busca ativa voltadas ao atendimento da população migrante e refugiada em contextos externos aos equipamentos de saúde, como abrigos, feiras culturais e mutirões.

Integração socioeconômica

- É comum entre os municípios mapeados a oferta de serviços de orientação sobre inserção laboral e direitos trabalhistas; disponibilidade de infraestrutura e apoio para confecção de currículos e oferta de cursos de capacitação. Esses serviços em geral são oferecidos nos centros e núcleos de referência à população migrante e refugiada, em parceria com a sociedade civil, atores privados e organismos internacionais.
- Destaque para a divulgação, por parte dos municípios, das informações e canais de acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) à população migrante e refugiada.