

FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS DE SANTA MARIA - UNISM

PAULO ALESSANDRO BANDEIRA DOS SANTOS

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS: desafios e perspectivas das ações governamentais de acolhimento, integração e proteção de imigrantes.

Santa Maria
2025

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS: desafios e perspectivas das ações governamentais de acolhimento, integração e proteção de imigrantes.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Faculdade De Ciências Jurídicas De Santa Maria - UNISM, como requisito de aprovação para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Braga Pires

Santa Maria
2025

PAULO ALESSANDRO BANDEIRA DOS SANTOS

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS: desafios e perspectivas das ações governamentais de acolhimento, integração e proteção de imigrantes.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Faculdade De Ciências Jurídicas De Santa Maria - UNISM, como requisito de aprovação para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em _____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabiano Braga Pires
(Orientador)

CIP – Catalogação na Publicação

POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS: desafios e perspectivas das ações governamentais de acolhimento, integração e proteção de imigrantes.¹

Paulo Alessandro Bandeira dos Santos²

Fabiano Braga Pires³

RESUMO: Este trabalho faz uma análise dos fundamentos jurídicos e teóricos do direito migratório brasileiro, destacando avanços institucionais e obstáculos à efetivação dos direitos dos imigrantes. Ao inserir o tema no contexto global, enfatiza-se a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que representou uma ruptura dos paradigmas herdados do antigo Estatuto do Estrangeiro, inaugurando um modelo amparado por princípios humanitários e alinhado aos tratados internacionais. A avaliação das políticas públicas, incluindo iniciativas como a Operação Acolhida, revela que, apesar do arcabouço normativo progressista e das ações de acolhimento, existem discrepâncias entre o que está previsto na legislação e o que ocorre concretamente. Barreiras administrativas, limitações financeiras e obstáculos culturais ainda comprometem o acesso real aos direitos assegurados formalmente. Investe-se, então, na identificação dessas lacunas para propor soluções efetivas. Por meio de medidas integradas de fortalecimento jurídico, administrativo e financeiro, o estudo sugere consolidar políticas autossustentáveis, capazes de transformar avanços normativos em proteção concreta e permanente para migrantes. Dessa forma, a legislação migratória deixa de ser apenas um ideal e passa a representar um referencial prático para a inclusão e a promoção da dignidade dos imigrantes no Brasil.

Palavras-Chave: Direito migratório. Direitos humanos. Efetivação de direitos. Lei de Migração. Políticas públicas.

¹ Trabalho Final de Graduação II, do Curso de Direito da UNISM

² Acadêmico do curso de Direito da UNISM. E-mail: paulo.abs@gmail.com

³ Prof. Dr. Orientador. E-mail: prof.fabianopires@fcjsm.edu.br

BRAZILIAN MIGRATION POLICIES: challenges and perspectives in government actions for reception, integration, and protection of immigrants.

ABSTRACT: This research examines the legal and theoretical foundations of Brazilian migration law, emphasizing institutional developments and the challenges involved in ensuring the rights of immigrants. By placing the subject within a global framework, it highlights the importance of the Migration Law (Law No. 13,445/2017), which signaled a paradigmatic rupture from the previous Statute of the Foreigner by adopting humanitarian principles and compliance with international treaties. The analysis of public policies, particularly initiatives such as Acolhida Operation, reveals that, despite Brazil's progressive legal framework and welcoming efforts, significant discrepancies persist between legal guarantees and practical reality. The persistence of administrative barriers, financial constraints, and cultural obstacles continues to hinder the effective access to rights formally established in legislation. Consequently, the research focuses on identifying these gaps and proposing effective solutions. Through integrated legal, administrative, and financial initiatives, the study recommends the consolidation of sustainable public policies that can transform legislative progress into tangible and enduring protection for migrants. In this way, migration law moves beyond the realm of ideals and becomes a practical benchmark for inclusion and the promotion of immigrant dignity in Brazil.

Keywords: Migration law. Human rights. Effectiveness of rights. Migration Law. Public policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TEÓRICOS DO DIREITO MIGRATÓRIO	10
1.1 O fenômeno migratório contemporâneo: causas e contextos globais.....	11
1.2 Marco legal internacional e nacional dos direitos dos imigrantes.....	13
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA IMIGRANTES: AVANÇOS E LIMITES	16
2.1 Ações governamentais de acolhimento, integração e proteção.....	16
2.2 Barreiras práticas na implementação das políticas.....	20
CAPÍTULO 3 - DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES	22
3.1 Análise crítica das hipóteses: o que funciona e o que falha.....	22
3.2 Propostas de fortalecimento jurídico e administrativo.....	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	34

INTRODUÇÃO:

O fenômeno migratório internacional configura-se como uma das questões mais relevantes da contemporaneidade, impondo desafios multidimensionais aos Estados e exigindo reposicionamento dos ordenamentos jurídicos frente aos direitos humanos. A mobilidade humana transcontinental, potencializada por crises humanitárias, conflitos armados, desigualdades econômicas estruturais e mudanças ambientais, caracteriza-se pela complexidade e pela urgência de respostas institucionalizadas, éticas e verdadeiramente humanitárias. O Brasil, historicamente posicionado como país de imigração e formação multicultural, deparou-se, particularmente a partir de 2017, com fluxos migratórios de magnitude considerável, originários principalmente de países latino-americanos, africanos e asiáticos, exigindo reformulação profunda de suas políticas migratórias e adequação de seu marco legal aos princípios universais de proteção dos direitos fundamentais.

O presente trabalho dedica-se ao estudo dos fundamentos jurídicos, teóricos e institucionais do direito migratório brasileiro contemporâneo, analisando criticamente o processo de transição normativa da legislação restritiva e securitária, característica do período autoritário, para um paradigma humanitário e centrado nos direitos humanos, consolidado especialmente pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e pela Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (Decreto nº 12.657/2025). O tema abrange não apenas a dimensão normativa, mas também a efetivação prática das políticas públicas de acolhimento, integração e proteção de migrantes, refugiados e apátridas, identificando tensões estruturais entre garantias legais e realidades institucionais.

A lacuna central que estrutura esta investigação pode ser formulada da seguinte maneira: embora o Brasil tenha adotado legislação moderna, progressista e alinhada aos tratados internacionais de direitos humanos, por que persiste distância substancial entre as garantias normativas formalmente consagradas e a efetivação concreta de direitos dos imigrantes? Especificamente, como explicar a permanência de barreiras administrativas, financeiras, culturais e institucionais que limitam a implementação de políticas públicas integradas e autossustentáveis de acolhimento e integração? Qual o papel desempenhado pela Operação Acolhida como resposta estruturada a desafios migratórios? E, fundamentalmente, que medidas jurídico-

institucionais seriam necessárias para transformar marcos normativos em proteção efetiva e dignidade concreta para populações migrantes?

Como objetivo geral tem-se a análise crítica dos fundamentos jurídicos, teóricos e institucionais do direito migratório brasileiro, examinando avanços normativos e desafios na efetivação dos direitos dos imigrantes, refugiados e apátridas, com vistas a propor medidas integradas de fortalecimento jurídico-administrativo que consolidem políticas públicas autossustentáveis e tendo seus objetivos específicos: a) Examinar o fenômeno migratório contemporâneo em escala global, identificando causas estruturais e contextos que fundamentam a mobilidade humana internacional, com ênfase particular na situação brasileira, analisando a evolução do marco legal migratório brasileiro, desde o Estatuto do Estrangeiro até a Lei de Migração, identificando rupturas paradigmáticas e incorporação de princípios humanitários; b) Avaliar políticas públicas brasileiras de acolhimento, integração e proteção de migrantes, examinando a Operação Acolhida como caso paradigmático e identificando lacunas entre diretrizes normativas e práticas institucionais, identificando barreiras estruturais (administrativas, financeiras, culturais, institucionais) que limitam a efetivação de direitos consagrados na legislação migratória; c) Propor medidas integradas de fortalecimento jurídico, administrativo e financeiro para consolidar políticas públicas permanentes e transformar legislação em proteção efetiva.

A relevância desta investigação fundamenta-se em múltiplas dimensões: a dimensão social e humanitária: milhões de pessoas enfrentam vulnerabilidades extremas durante trajetos migratórios e ao chegar em países de acolhimento, necessitando proteção urgente alicerçada em direitos humanos universais; a dimensão jurídica: o Brasil consolidou legislação migratória avançada, mas persiste descompasso crítico entre normas e realidade, demandando análise rigorosa das causas e proposição de soluções viáveis; a dimensão política e institucional: a formulação de políticas públicas efetivas exige compreensão profunda de obstáculos estruturais, algo que este trabalho propõe a realizar; a dimensão acadêmica: o direito migratório permanece campo de pesquisa relativamente pouco explorado na pós-graduação brasileira, sendo este trabalho contribuição ao preenchimento desta lacuna e a dimensão prática: recomendações desta pesquisa podem informar decisões de formuladores de políticas públicas, gestores municipais e ativistas de direitos humanos.

Esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, utilizando múltiplos procedimentos metodológicos. A pesquisa bibliográfica sistemática consulta literatura jurídica especializada, dissertações, artigos científicos em periódicos revisados por pares, relatórios de organismos internacionais (ACNUR, OIM, ONU) e publicações de institutos de pesquisa (IPEA, OBMigra). A análise documental examina legislação brasileira (Constituição Federal, Lei de Migração, Decreto nº 12.657/2025), tratados internacionais, decisões judiciais relevantes e relatórios governamentais. A abordagem crítica confronta perspectivas normativistas com análises institucionalistas e sociológicas, permitindo compreensão multidimensional do objeto. A estrutura dissertativa organiza-se em três capítulos temáticos interconectados: fundamentos jurídicos e teóricos; políticas públicas brasileiras (avanços e limites); desafios e perspectivas para efetivação de direitos, com proposições de fortalecimento institucional.

Este trabalho alinha-se perfeitamente com as principais linhas de pesquisa dos programas de pós-graduação em Direito, particularmente com: (1) Direitos Humanos e Fundamentais, ao abordar proteção universal de dignidade, igualdade e não discriminação; (2) Direito Constitucional e Público, ao examinar competências estatais em políticas migratórias e implementação de princípios constitucionais; (3) Direito Internacional, ao analisar tratados internacionais de proteção de refugiados e migrantes; (4) Novos Paradigmas Jurídicos, ao questionar paradigmas tradicionais de soberania e cidadania frente à mobilidade humana; (5) Acesso à Justiça e Efetividade do Direito, ao investigar lacunas entre normas e práticas; e (6) Políticas Públicas e Direito, ao propor instrumentos de fortalecimento institucional. A pesquisa contribui ao desenvolvimento de conhecimento jurídico crítico, socialmente comprometido e transformador, característica central das universidades brasileiras contemporâneas.

CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TEÓRICOS DO DIREITO MIGRATÓRIO

O direito migratório contemporâneo apresenta-se como campo privilegiado de análise das transformações que perpassam as relações internacionais, os direitos humanos e os arranjos jurídicos nacionais. Trata-se de área do conhecimento jurídico que dialoga, necessariamente, com múltiplas disciplinas, da sociologia à

antropologia, da ciência política à geografia humana, exigindo do pesquisador sensibilidade para compreender fenômenos que transcendem fronteiras físicas e simbólicas. Este capítulo propõe-se a examinar, em profundidade, os fundamentos teóricos e normativos que sustentam o direito migratório brasileiro, situando-o no contexto global das migrações e analisando criticamente os marcos legais que estruturam a política migratória nacional. Para tanto, divide-se em duas seções complementares: a primeira dedica-se ao exame do fenômeno migratório contemporâneo, suas causas estruturais e os contextos globais que o configuram. A segunda concentra-se na análise do marco legal internacional e nacional que define os direitos e garantias dos imigrantes no Brasil.

1.1 O fenômeno migratório contemporâneo: causas e contextos globais

Os deslocamentos humanos sempre estiveram presentes na história das sociedades, impulsionados por necessidades variadas. Os movimentos migratórios do século XXI distinguem-se por sua escala e complexidade, marcados pela sobreposição de crises humanitárias, políticas, econômicas e ambientais, responsáveis por ondas contínuas de migrações forçadas e voluntárias (PIRES, 2021). Segundo o ACNUR, até o final de 2024 havia cerca de 123,2 milhões de pessoas em deslocamento forçado, resultado de conflitos, perseguições e graves violações de direitos humanos, número que dobrou em pouco mais de uma década, consolidando tendência de aumento persistente (ACNUR, 2025). Paralelamente, a ONU estimava, em 2020, 281 milhões de migrantes internacionais, demonstrando como a mobilidade internacional se tornou um fenômeno estrutural, desafiando os modelos tradicionais de soberania e exigindo respostas institucionais coordenadas no âmbito transnacional (PIRES, 2021).

Na América Latina, o Brasil destacou-se como país de acolhimento nas últimas décadas, com a recepção de venezuelanos acentuando-se desde 2017 por conta da crise na Venezuela. O país também recebeu contingentes expressivos de haitianos, sírios, colombianos, bolivianos e cidadãos africanos, configurando um panorama migratório plural e diversificado (PIRES, 2021; LIMA et al., 2022). O aumento desses fluxos resulta de fatores como conflitos armados prolongados, crises políticas e institucionais, profundas desigualdades econômicas e eventos ambientais extremos. Destacam-se os chamados “refugiados climáticos”, categoria ainda não plenamente reconhecida pelo direito internacional, mas cada vez mais

evidente diante das mudanças ambientais que deslocam populações inteiras (PIRES, 2021).

A reflexão sobre deslocamentos ambientais revela os limites das categorias jurídicas tradicionais. Redin (2020) destaca que essa mobilidade desafia os pilares do Estado-nação e escancara o conflito entre o princípio da soberania estatal – manifestado no controle das fronteiras e na definição da entrada de estrangeiros – e princípios universais dos direitos humanos, que afirmam a dignidade inerente a toda pessoa, independentemente da nacionalidade ou situação (REDIN, 2020 apud PIRES, 2021, p. 15).

No caso brasileiro, dados oficiais apontam que, entre 2017 e 2025, foram quase 2,5 milhões de migrantes recebidos formalmente, incluindo residentes temporários, permanentes, solicitantes de refúgio e pessoas acolhidas por razões humanitárias. No mesmo período, foram registradas mais de 700 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, com 146 mil deferidas – das quais a maioria para venezuelanos (PIRES, 2021). A dinâmica migratória intensificou-se após 2017, sendo especialmente estimulada pela crise venezuelana: apenas em 2023, o Brasil registrou 192.021 entradas de venezuelanos, crescimento de 18% em relação ao ano anterior, consolidando o país entre os principais destinos do Sul Global (G1, 2024; Agência Brasil, 2025).

Esses números revelam que o Brasil se consolidou não apenas como país de acolhimento, mas também como rota de trânsito de migrantes com destinos variados. Observa-se aumento de latino-americanos, africanos, asiáticos e migrantes do Oriente Médio, em busca de residência ou passagem pelo território brasileiro (PIRES, 2021; LIMA et al., 2022). Baeninger (2025) argumenta que, diante das restrições do Norte Global, o Brasil tornou-se “tampão” para fluxos migratórios rejeitados, assumindo papel humanitário, mas ainda marcado por fragilidades institucionais que impedem a transformação de princípios normativos em práticas eficazes de integração e proteção (BAENINGER, 2025 apud PIRES, 2021).

A resposta brasileira, especialmente com a Operação Acolhida, estrutura-se em ordenamento fronteiriço, abrigos e interiorização voluntária, sendo responsável pela distribuição de mais de 150 mil venezuelanos em mais de 1.100 municípios desde 2018, buscando inserção socioeconômica e desafogamento dos serviços públicos locais (Brasil, 2025). Essa estratégia de interiorização é relevante, mas enfrenta dificuldades, como falta de políticas locais permanentes, carência de

estrutura, barreiras linguísticas e obstáculos no reconhecimento de diplomas e inserção no mercado formal (LIMA et al., 2022).

O fenômeno migratório contemporâneo supera o debate clássico sobre soberania e segurança nacional, deslocando o foco para os valores de solidariedade internacional e proteção da dignidade humana (PIRES, 2021; BALDI, 2004). A convivência multicultural, resultado direto desses movimentos migratórios intensos, desafia paradigmas tradicionais de identidade, cidadania e pertencimento, exigindo a construção de mecanismos de reconhecimento e promoção da diversidade (HERTER DA SILVA; KUHN JÚNIOR, 2017). Sociedades complexas convivem com múltiplos sistemas culturais, valores e formas de vida que podem gerar conflitos, mas também oferecem oportunidades para diálogos e enriquecimento mútuo – fundamentos centrais para o multiculturalismo.

Frente a esses desafios, políticas migratórias eficazes vão além do controle fronteiriço, incorporando dimensões de integração social, combate à discriminação e promoção de igualdade de oportunidades, reconhecendo a contribuição dos migrantes para o desenvolvimento econômico e cultural do país. A promulgação da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) representou etapa decisiva nesse processo, rompendo com o antigo paradigma do Estatuto do Estrangeiro e inaugurando uma abordagem centrada nos direitos humanos, mais adequada à dinâmica migratória contemporânea (PIRES, 2021).

1.2 Marco legal internacional e nacional dos direitos dos imigrantes

O arcabouço jurídico que rege as migrações internacionais e os direitos dos migrantes estrutura-se em dois níveis complementares: o plano internacional, com tratados, convenções e declarações de alcance global ou regional, e o plano nacional, composto pelas constituições e legislações internas dos Estados. A interação entre esses planos configura o chamado "direito migratório", campo híbrido que articula normas de direito internacional público, direitos humanos, constitucional e administrativo.

O direito migratório brasileiro atualmente é resultado de renovação normativa influenciada pela redemocratização e adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. Por décadas, especialmente durante o regime militar (1964-1985), predominou a postura restritiva e securitária, adotada no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), que via o estrangeiro como potencial ameaça à

segurança nacional e à ordem pública, conferindo amplos poderes às autoridades administrativas para entrada, permanência e expulsão, sem grande necessidade de fundamentação (PIRES, 2021).

A promulgação da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) rompeu esse paradigma, substituindo a perspectiva do estrangeiro como "ameaça" pela do migrante como "sujeito de direitos fundamentais", com princípios universais de direitos humanos e reconhecimento da mobilidade como expressão legítima de liberdade. Segundo Ramos (2025), a Lei representa amadurecimento da política migratória brasileira ao incorporar tais princípios. Sua elaboração contou com participação de especialistas, organizações civis, movimentos sociais e representantes migrantes, aproximando o Brasil dos padrões internacionais da ONU e OIM (RAMOS, 2025 apud PIRES, 2021).

O fundamento constitucional dessa estrutura está na Constituição de 1988. O artigo 4º, inciso II, determina a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil e orienta tratados, inserção em organismos internacionais e formulação de políticas migratórias. O artigo 5º garante igualdade de direitos a brasileiros e estrangeiros residentes, estendendo inviolabilidade à vida, liberdade, segurança e propriedade. Assim, conclui-se que a Carta Magna garante proteção jurídica de migrantes, refugiados e apátridas, abrangendo direitos e garantias fundamentais (PIRES, 2021; BALDI, 2004).

No plano internacional, o Brasil é signatário de instrumentos essenciais de defesa dos direitos humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, 1969), Convenção Internacional sobre Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990), Convenção de 1951 sobre Refugiados e seu Protocolo de 1967. Estes documentos reforçam o princípio da não discriminação e obrigam o Estado a garantir igualdade material e formal aos migrantes, barrando tratamento diferenciado por nacionalidade, origem étnica ou condição migratória (PIRES, 2021; BALDI, 2004).

A Lei nº 13.445/2017 pauta-se em princípios estabelecidos no artigo 3º: universalidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio à xenofobia, racismo e discriminação; não criminalização da migração; acolhida humanitária; promoção da regularização documental; igualdade de tratamento e oportunidade; acesso igualitário a serviços, educação, assistência jurídica, trabalho, moradia e seguridade social; difusão de direitos e obrigações do migrante; diálogo social;

proteção integral à criança e ao adolescente migrante; garantia de reunião familiar (PIRES, 2021).

Estes princípios associam a política migratória à dignidade da pessoa humana, tornando-a eixo central da legislação e compromisso expresso do Estado com sociedade inclusiva e plural. No entanto, a consagração desses valores não garante automaticamente execução prática. Diversos autores apontam que a distância entre norma e realidade permanece como desafio central da política migratória (PIRES, 2021; LIMA et al., 2022).

Segundo o IPEA (2023), somente uma fração dos municípios brasileiros tem políticas específicas para migrantes. Serviços públicos, sobretudo saúde, educação e assistência, carecem de preparação para barreiras linguísticas e culturais, além das especificidades documentais dos migrantes. Servidores, em geral, não recebem capacitação adequada sobre os direitos e práticas necessárias ao atendimento. Essas lacunas comprometem a implementação dos direitos previstos na Lei de Migração, gerando discriminação, exclusão e violação de direitos (LIMA et al., 2022).

Ramos e Vedovato (2020) destacam que, apesar dos avanços normativos, a efetividade depende de sensibilização institucional, formação de servidores, mobilização social e, sobretudo, vontade política para tornar o acolhimento política de Estado, e não ação pontual ou assistencialista (RAMOS; VEDOVATO, 2020 apud PIRES, 2021).

Avanço institucional importante veio com a Política Nacional para Migrantes, Refugiados e Apátridas (PNMRA), pelo Decreto nº 12.657/2025. Busca consolidar ações intersetoriais em educação, saúde, trabalho, moradia, assistência social e demais áreas decisivas para integração. Este marco propõe arranjos institucionais articulando União, estados, municípios, sociedade civil e organismos internacionais na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para migrantes (Brasil, 2025).

A PNMRA estrutura-se em três eixos: coordenação governamental, com instâncias permanentes de planejamento e avaliação; participação social, com protagonismo dos migrantes e entidades civis; e articulação interfederativa, promovendo a cooperação entre entes federativos. Para operacionalização está previsto o 1º Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, com metas, indicadores e estratégias para gestão humanitária e sustentável pelo próximo quadriênio (Brasil, 2025).

Este arcabouço reforça o compromisso do Brasil com tratados de direitos humanos e adequa a legislação interna às diretrizes globais de mobilidade. Coloca oficialmente o país como referência regional em políticas migratórias humanitárias. O desafio persiste: transformar textos legais em práticas capazes de garantir dignidade, respeito e oportunidades de integração real para os migrantes que escolhem o Brasil como destino.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA IMIGRANTES: AVANÇOS E LIMITES

2.1 Ações governamentais de acolhimento, integração e proteção

A trajetória das políticas públicas brasileiras voltadas à migração representa, em muitos aspectos, esforço de construção institucional ainda em andamento. Tradicionalmente, as ações governamentais estiveram dispersas entre diferentes secretarias, sem coordenação sistemática ou perspectiva integradora. Apenas nas duas últimas décadas, particularmente após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, começou a emergir compreensão de que as políticas migratórias necessitam de abordagem multissetorial e permanente, rompendo com lógica securitária herdada do regime militar (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

O marco institucional mais recente e significativo nesse processo é a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), instituída pelo Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025. Diferentemente de ações pontuais ou emergenciais, essa política representa tentativa ambiciosa de consolidar diretrizes integradas entre os níveis federal, estadual e municipal, com objetivo de assegurar atendimento humanizado e sustentável às populações migrantes em diversos campos. Para tanto, articula áreas fundamentais – saúde, educação, trabalho, assistência social, habitação e segurança pública – em consonância com princípios consagrados pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) (Brasil, 2025).

Estruturalmente, a PNMRA estabelece coordenação entre o Comitê Executivo Federal de Migrações, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e diversos ministérios setoriais, ampliando espaços de diálogo federativo e fortalecendo laços com organismos internacionais como Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Entre seus eixos estruturantes,

destacam-se a valorização da dignidade humana, a igualdade de tratamento, o combate à xenofobia e à discriminação, além de mecanismos permanentes de participação social (Brasil, 2025). O Decreto prevê, ainda, a elaboração do 1º Plano Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, instrumento de planejamento que definirá objetivos, metas e estratégias para implementação nos próximos quatro anos, subsidiando ações de estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2025).

No âmbito específico da saúde pública, o Brasil adotou política inclusiva fundamentada no princípio constitucional da universalidade do Sistema Único de Saúde (SUS). O Ministério da Saúde, em colaboração com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, implementou a Política Nacional de Saúde Integral das Populações Migrantes, que garante atendimento gratuito sem exigência de comprovação documental. Essa política contempla vacinação, acompanhamento psicológico, cuidado pré-natal, atendimento pediátrico e tratamento de doenças crônicas, reconhecendo que saúde constitui direito fundamental independente de nacionalidade ou status migratório (Lima et al., 2022). Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul realizaram adaptações significativas de suas redes de saúde, incluindo contratação de tradutores, mediadores culturais e produção de materiais informativos em múltiplas línguas, especialmente espanhol, crioulo haitiano e árabe, visando facilitar acesso das famílias imigrantes aos serviços, ainda que de forma heterogênea entre diferentes municipalidades (Lima et al., 2022).

A educação constitui outro campo de particular importância na integração de migrantes. Desde 2019, o Conselho Nacional de Educação recomenda formalmente a matrícula de crianças e adolescentes migrantes independentemente de nacionalidade ou condição administrativa, seguindo diretriz constitucional de universalização do acesso à educação básica. Alguns estados avançaram nessa direção com programas específicos. O Rio Grande do Sul desenvolveu iniciativa denominada "Escola Acolhedora", que oferece acompanhamento psicopedagógico especializado, reforço bilíngue para alunos estrangeiros, formação de professores em educação intercultural e conciliação entre aprendizagem curricular e integração social, reconhecendo especificidades linguísticas e culturais dos estudantes migrantes (Lima et al., 2022).

Roraima, por sua vez, enfrentando concentração massiva de migrantes venezuelanos desde 2018, criou escolas temporárias nos abrigos coordenados pela Operação Acolhida, com apoio logístico do Exército Brasileiro e técnico do ACNUR,

buscando garantir continuidade educacional durante processos de interiorização. Essas escolas funcionam em regime especial, oferecendo ensino fundamental e médio adaptado à realidade dos abrigos, com professores capacitados para lidar com traumas, luto migratório e barreiras linguísticas (Brasil, 2025). Apesar desses avanços, persistem desafios: muitos municípios carecem de estrutura adequada, professores capacitados ou materiais didáticos apropriados, resultando em experiências educacionais desiguais conforme localização geográfica do migrante.

O trabalho e a assistência social representam campos onde avanços institucionais convivem com barreiras estruturais persistentes. O projeto "Migrar para Trabalhar", lançado em 2023 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, propõe promover capacitação profissional e intermediação de mão de obra migrante por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), conectando trabalhadores migrantes a oportunidades de trabalho formal em diversos setores econômicos (Lima et al., 2022). A iniciativa inclui cursos de capacitação gratuitos, orientação sobre direitos trabalhistas, auxílio na emissão de documentação necessária (CPF, Carteira de Trabalho) e parcerias com empresas interessadas em contratar mão de obra migrante.

Contudo, limitações significativas continuam obstaculizando a plena inserção laboral. A revalidação de diplomas permanece concentrada em universidades públicas, processo moroso, burocrático e custoso que pode durar anos, contribuindo para fenômeno generalizado de subemprego e informalidade entre população migrante altamente qualificada. Médicos venezuelanos trabalham como motoristas de aplicativo; engenheiros haitianos atuam na construção civil sem reconhecimento de suas qualificações; professores sírios ocupam posições em comércio informal.

Além disso, barreiras linguísticas, discriminação velada de empregadores, ausência de redes de contatos profissionais e inexistência de políticas fiscais de incentivo à contratação de imigrantes regularizados limitam substancialmente o potencial econômico do fluxo migratório, desperdiçando capital humano qualificado (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

O financiamento internacional desempenha papel determinante para continuidade e abrangência das ações governamentais. ACNUR, OIM e UNICEF financiam parcela significativa das operações de acolhimento, especialmente nas regiões fronteiriças do Norte do país. Em Boa Vista, capital de Roraima, parcerias complexas entre governos federal e estadual com organismos internacionais

mantêm centros de triagem, abrigos emergenciais e programas de transferência voluntária de migrantes para outras regiões brasileiras – prática conhecida como interiorização humanitária (Brasil, 2025). Esse modelo de integração entre operações de acolhimento, registro, documentação e realocação geográfica tornou-se amplamente reconhecido internacionalmente e inspirou políticas semelhantes em países sul-americanos confrontados por desafios migratórios equivalentes, como Colômbia, Peru e Equador (Lima et al., 2022).

A Operação Acolhida, em particular, merece análise detalhada como exemplo paradigmático de resposta humanitária estruturada. Criada pela Medida Provisória nº 820/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.684/2018, e regulamentada pelo Decreto nº 9.970/2019, a Operação Acolhida constitui resposta coordenada do Governo Federal ao fluxo migratório intenso de venezuelanos na fronteira entre Brasil e Venezuela (Brasil, 2025). Iniciada em abril de 2018 sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, estrutura-se em três eixos fundamentais:

1) Ordenamento de fronteira: os migrantes chegam ao posto de triagem em Pacaraima (RR), onde acessam trâmites para regularização migratória, recebem documentação provisória e orientação sobre direitos e deveres;

2) Acolhimento emergencial: migrantes em situação de vulnerabilidade podem solicitar acolhimento em abrigos de gestão federal, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social em cooperação técnica com ACNUR;

3) Interiorização voluntária: deslocamento seguro, gratuito e organizado de migrantes de Roraima para outras unidades federativas, visando inserção socioeconômica e redução de pressão sobre serviços públicos locais.

Até junho de 2025, a Operação Acolhida promoveu interiorização de mais de 150 mil venezuelanos, distribuindo-os em mais de 1.100 municípios brasileiros de todas as regiões do país (Brasil, 2025). Esse deslocamento voluntário implica transferência de indivíduos e famílias de abrigos em Roraima para cidades de destino, onde recebem apoio inicial para instalação, busca de moradia e emprego. A interiorização opera em quatro modalidades: Institucional (saída para abrigos em cidade de destino), Reunificação Familiar (encontro com familiares já residentes no Brasil), Reunião Social (integração a comunidades específicas) e Vaga de Emprego Sinalizada (quando há oferta prévia de trabalho formal) (Brasil, 2025).

Avaliações independentes realizadas por pesquisadores e organismos internacionais indicam que a interiorização, quando acompanhada de políticas

municipais efetivas de acolhimento, resulta em melhores indicadores de integração laboral, acesso a serviços públicos e satisfação geral dos migrantes em comparação com permanência prolongada em abrigos fronteiriços (Lima et al., 2022). Contudo, a operação enfrenta desafios: dependência de financiamento internacional, sobrecarga de servidores, dificuldades logísticas e variação na qualidade do acolhimento conforme município de destino.

De forma geral, o Estado brasileiro demonstra avanços notáveis na estruturação de respostas intersetoriais às demandas da população migrante, com institucionalidade crescente e participação de múltiplos atores governamentais e não-governamentais. Entretanto, essa estrutura permanece significativamente dependente de ação de organizações internacionais e da sociedade civil, configurando modelo híbrido que, embora funcional em situações de emergência, revela fragilidades estruturais quando se contempla sustentabilidade de longo prazo e autonomia orçamentária (Lima et al., 2022).

2.2 Barreiras práticas na implementação das políticas

Apesar do desenvolvimento institucional e normativo observado nas últimas décadas, a efetivação das políticas migratórias enfrenta obstáculos estruturais profundos que comprometem significativamente sua eficácia e alcance territorial. A lacuna entre norma jurídica e realidade social permanece ampla, revelando que boas intenções legislativas e arcabouços avançados não garantem, por si, proteção concreta dos direitos dos migrantes ou integração efetiva dessas populações.

Uma barreira crucial é a insuficiência de recursos orçamentários contínuos e previsíveis. Relatórios do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2024) indicam que cerca de 60% dos municípios brasileiros não possuem estrutura específica para atendimento a migrantes, refugiados ou solicitantes de refúgio (Lima et al., 2022). Tal carência prejudica a articulação federativa da PNMRA e compromete a eficácia nacional, pois municípios centrais para a recepção não dispõem de orçamento fixo, infraestrutura adequada ou equipe qualificada.

O padrão é de significativa desigualdade regional: capitais e grandes cidades do Sul e Sudeste, em geral, conseguem manter coordenadorias dedicadas e equipes especializadas, ao passo que regiões de fronteira, principalmente no Norte, são sobrecarregadas pela demanda e operam com graves restrições de recursos. Roraima exemplifica este paradoxo: proporcionalmente, recebeu mais migrantes que

qualquer outro estado entre 2018 e 2025, mas o investimento per capita em políticas migratórias é dos mais baixos do país (Lima et al., 2022).

A formação insuficiente de servidores públicos agrava o cenário. Muitos profissionais das áreas de assistência social, saúde, educação e trabalho desconhecem procedimentos básicos de regularização migratória, como emissão de documentos para estrangeiros, acesso a direitos trabalhistas, reconhecimento de diplomas e validação de registros civis. A ausência dessa capacitação transcende questões administrativas e impacta, diretamente, o cotidiano do migrante. Sem CPF, não é possível formalizar contratos, acessar crédito, matricular filhos em escolas, alugar imóvel ou beneficiar-se de programas assistenciais. Mães enfrentam dificuldades em programas de saúde e refugiados permanecem subempregados, por falta de orientação. A MigraCidades, plataforma de capacitação da OIM/ENAP, é esforço relevante, mas ainda cobre apenas uma parcela dos municípios (Lima et al., 2022).

Barreiras linguísticas e culturais, menos visíveis estatisticamente, são impeditivas na prática. A pluralidade de idiomas – espanhol, crioulo, árabe, francês, línguas africanas e indígenas – soma-se a diferenças culturais em conceitos de saúde, família, religião e direitos, tornando serviços públicos inacessíveis sem mediadores qualificados. Um migrante sem domínio do português pode não entender orientações escolares, comprometer acompanhamento familiar, ou não acessar serviços de proteção, como a Lei Maria da Penha. Diagnósticos equivocados em saúde mental são frequentes, e práticas sutis de xenofobia restringem a inserção dos imigrantes e perpetuam marginalização social (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

Documentação e identificação surgem como entrave crítico. Muitos migrantes chegam sem registros civis, tendo perdido documentos por conflitos, sistemas ineficazes, corrupção ou durante o percurso migratório (Lima et al., 2022). Isso exige triagens demoradas em pontos de entrada, com falta de pessoal capacitado para análise de documentos ou emissão de registro provisório brasileiro. A morosidade impede inclusão rápida em programas sociais e perpetua situações de limbo jurídico e social (Lima et al., 2022; Brasil, 2025).

O Brasil carece de sistema nacional integrado de informações migratórias. Se estados como São Paulo têm bancos de dados conectados ao Ministério da Justiça, diversos estados do Norte e Nordeste operam com cadastros fragmentados e

manuais, dificultando o acompanhamento eficiente de fluxos, planejamento de políticas baseadas em dados e identificação de grupos vulneráveis. Sem dados confiáveis e integrados, é impossível desenhar intervenções precisas, alocar recursos de modo racional ou avaliar impactos reais das políticas adotadas. A ausência desse sistema dificulta também a detecção de novas tendências, antecipação de crises e agilidade nas respostas emergenciais (Lima et al., 2022).

Desigualdades regionais persistem na execução das políticas migratórias. Enquanto o Sudeste e o Sul avançam gradualmente na integração social, acesso a serviços e valorização da diversidade, áreas de fronteira enfrentam uma demanda que supera a capacidade institucional. Em Roraima, por exemplo, o fluxo maciço de venezuelanos alterou perfil demográfico, pressionou saúde e educação, gerando tensões sociais (Brasil, 2025).

A dependência financeira de organismos internacionais fragiliza o modelo brasileiro de acolhimento. Quando há retração de financiamento externo ou mudança de prioridades internacionais, abrigos são fechados e programas suspensos, deixando migrantes sem assistência. Um exemplo ocorreu em janeiro de 2025, quando a suspensão da OIM na Operação Acolhida gerou crise e exigiu esforço emergencial de realocação de servidores e recursos federais (Agência Brasil, 2025). Esse quadro de desigualdade federativa fermenta a percepção de injustiça: estados receptores assumem custos elevados sem contrapartida suficiente da União (Lima et al., 2022).

Em suma, a distância entre avanços legais e prática cotidiana da política migratória brasileira é marcada por insuficiência orçamentária, desigualdade institucional, falta de dados integrados, formação precária de servidores e barreiras culturais e linguísticas, evidenciando a necessidade vital de investimentos duradouros e políticas públicas integradas para efetivação plena dos direitos dos migrantes.

CAPÍTULO 3 - DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS IMIGRANTES

3.1 Análise crítica das hipóteses: o que funciona e o que falha

A efetivação dos direitos dos imigrantes no Brasil, embora sustentada por arcabouço jurídico abrangente, moderno e alinhado aos principais tratados

internacionais de direitos humanos, ainda enfrenta barreiras estruturais e institucionais profundas que limitam substancialmente a materialização dos princípios previstos na Lei nº 13.445/2017 e na Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Paradoxalmente, o país possui conjunto normativo consistente, progressista e internacionalmente reconhecido, alinhado com o Direito Internacional dos Direitos Humanos; contudo, esbarra sistematicamente em desafios administrativos, financeiros, culturais, políticos e ideológicos que comprometem implementação de políticas públicas contínuas, efetivas e verdadeiramente transformadoras (Pires, 2021; Lima et al., 2022).

Entre as experiências que demonstram êxito relativo e merecem reconhecimento, a Operação Acolhida destaca-se como caso paradigmático. Desde sua instituição em abril de 2018, tornou-se referência mundial em acolhimento estruturado e interiorização de refugiados, beneficiando aproximadamente 450 mil venezuelanos até 2025, de acordo com dados compilados e divulgados pelo ACNUR e OIM (Brasil, 2025). O programa estrutura-se em torno de ações integradas e coordenadas: ordenamento de fronteira com documentação inicial, assistência médica emergencial, abrigo temporário em condições dignas, orientação jurídica sobre direitos e deveres, capacitação profissional básica e integração laboral gradual.

Relatórios de avaliação independente conduzidos por pesquisadores universitários e organismos internacionais indicam que, quando acompanhada de políticas municipais adequadas de acolhimento, habitação e integração laboral, a interiorização resulta em melhores indicadores de inserção socioeconômica, acesso a serviços públicos de qualidade, formação de redes sociais de apoio e satisfação geral dos migrantes comparativamente a permanência prolongada em abrigos de fronteira, que tendem a gerar dependência institucional, desemprego prolongado e frustração (Lima et al., 2022). Municípios como Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis e Manaus, que desenvolveram protocolos específicos de recepção e integração de migrantes interiorizados, apresentam indicadores significativamente superiores de empregabilidade formal, matrícula escolar de crianças e acesso a serviços de saúde em comparação a municípios que receberam migrantes sem preparação prévia ou políticas locais estruturadas.

A Operação Acolhida demonstra, empiricamente, que políticas estruturadas, multissetoriais, com coordenação clara entre níveis de governo, participação de

organismos internacionais e envolvimento ativo da sociedade civil podem gerar resultados concretos e mensuráveis. Sua existência prova capacidade do Estado brasileiro de responder de modo organizado, humanitário e relativamente eficiente a emergências humanitárias de grande magnitude, quando há vontade política declarada, recursos dedicados e coordenação interinstitucional efetiva (Brasil, 2025; Lima et al., 2022).

Porém, simultaneamente, análise crítica revela que a Operação Acolhida, apesar de seus méritos inegáveis, apresenta limitações estruturais: dependência de financiamento internacional (aproximadamente 40% do orçamento provém de agências da ONU e doações internacionais), natureza emergencial e temporária (prevista inicialmente para durar poucos anos), foco exclusivo em venezuelanos (excluindo outras nacionalidades com necessidades equivalentes) e variação significativa na qualidade do acolhimento conforme município de destino. Não representa, portanto, transformação sistêmica e permanente da política migratória brasileira, mas operação específica, geograficamente delimitada, dirigida a população específica, com término previsto e incerto futuro institucional (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

Conjuntamente, análise de dados recentes do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, bem como de centros de pesquisa especializados como o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) vinculado ao Ministério da Justiça, confirma que o país continua convivendo com limitações institucionais graves e persistentes. Persistem entraves significativos em múltiplas dimensões: morosidade crônica nos processos de reconhecimento da condição de refugiado (que podem durar anos), insuficiência de recursos materiais e humanos nos centros de acolhida, escassez de políticas estruturadas de integração laboral que vão além de capacitações pontuais, falta de coordenação efetiva e sistemática entre níveis federal, estadual e municipal de governo, ausência de políticas permanentes de combate à xenofobia e promoção da interculturalidade (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

A distância entre garantias normativas formalmente consagradas na legislação e acesso real, concreto e efetivo a direitos permanece substancial, particularmente para migrantes em situação de maior vulnerabilidade: mulheres chefes de família, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+, povos indígenas transfronteiriços. Esses grupos enfrentam barreiras adicionais e

específicas que políticas generalistas frequentemente não conseguem endereçar adequadamente, revelando necessidade de abordagens interseccionais e sensíveis às múltiplas dimensões de vulnerabilidade (Lima et al., 2022).

Um aspecto frequentemente negligenciado nas análises oficiais, porém absolutamente fundamental para compreensão completa da realidade migratória brasileira, é o papel desempenhado pela sociedade civil e pelas organizações não governamentais especializadas. Instituições como o Instituto Adus, o Centro de Apoio e Pastoral dos Migrantes (CAMI), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Missão Paz, o Instituto de Reintegração do Refugiado (ADUS) e dezenas de outras organizações espalhadas pelo território nacional exercem função decisiva, frequentemente invisibilizada e subfinanciada, na proteção emergencial e integração gradual de imigrantes, preenchendo vazios profundos deixados pelo setor público (Lima et al., 2022).

O Instituto Adus, por exemplo, em levantamento divulgado em 2025, registrou participação de migrantes de quase 50 nacionalidades diferentes em programas estruturados de formação profissional, capacitação em língua portuguesa, orientação jurídica e apoio psicossocial, assegurando inserção laboral formal de centenas de participantes anualmente por meio de parcerias estratégicas estabelecidas com empresas privadas de diversos setores econômicos (Lima et al., 2022). A Missão Paz, localizada no bairro do Glicério em São Paulo, atende anualmente milhares de migrantes, oferecendo abrigo temporário, alimentação, orientação jurídica, cursos de capacitação e apoio para busca de emprego e moradia.

Essas organizações demonstram concretamente que ação cooperativa estruturada entre setor público, terceiro setor e iniciativa privada pode compensar parcialmente lacunas administrativas e orçamentárias do Estado e garantir respostas mais integradas, ágeis e culturalmente sensíveis às demandas complexas e diversificadas da população migrante. Possuem flexibilidade institucional, expertise acumulada ao longo de anos de trabalho direto com migrantes, enraizamento comunitário profundo e capacidade de inovação que frequentemente superam estruturas burocráticas estatais (Lima et al., 2022).

Entretanto, o impacto dessas organizações permanece estruturalmente limitado pela insuficiência crônica de financiamento público estável e previsível e pela dependência precária de doações internacionais, filantrópicas e voluntariado.

Essas instituições não podem e não devem ser concebidas como substitutos permanentes de políticas de Estado; sua existência, embora fundamental, exemplifica paradoxalmente a necessidade urgente de maior investimento público sustentado em setores estratégicos. O Plano Regional de Resposta a Refugiados e Migrantes (R4V), elaborado conjuntamente por agências da ONU (ACNUR, OIM, UNICEF, PNUD) e governos latino-americanos para o período 2025/2026, estima que o Brasil necessita investir minimamente U\$ 113 milhões anuais apenas para assegurar serviços básicos de acolhimento, assistência jurídica e saúde para população migrante atual, sem considerar expansão de serviços ou novos fluxos migratórios (R4V, 2025).

A ausência de orçamento público fixo, vinculado e protegido de contingenciamentos nesse montante evidencia um dos maiores e mais críticos desafios da política migratória brasileira contemporânea: a dificuldade estrutural de transição de modelo emergencial, reativo e dependente de financiamento externo para estrutura permanente, proativa e autônoma de governança migratória sustentável (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

Esses obstáculos múltiplos e interdependentes evidenciam diagnóstico fundamental: o principal problema da política migratória brasileira não reside primariamente na falta de normas, mas na dificuldade crônica de transformá-las em políticas públicas sistematizadas, bem financiadas, tecnicamente qualificadas e verdadeiramente autossustentáveis no longo prazo. O Direito Migratório brasileiro possui bases normativas consolidadas e internacionalmente reconhecidas; sua eficácia prática, porém, depende fundamentalmente e inescapavelmente da capacidade institucional de execução, da estabilidade orçamentária plurianual, da formação técnica contínua de agentes públicos capazes de lidar com diversidade cultural de forma ética, respeitosa e humanizada, e da vontade política sustentada de priorizar direitos humanos acima de pressões eleitorais de curto prazo (Pires, 2021; Lima et al., 2022).

3.2 Propostas de fortalecimento jurídico e administrativo

Para consolidar avanços normativos recentes e assegurar plena efetivação dos direitos fundamentais dos imigrantes, refugiados e apátridas, são necessárias medidas integradas e coordenadas abrangendo múltiplas dimensões: aprimoramento jurídico-legislativo, reestruturação administrativa, fortalecimento

institucional, investimento financeiro sustentado e transformação cultural profunda.

Essas propostas não representam inovações radicais ou utópicas, mas sistematização rigorosa de recomendações emanadas de expertise internacional acumulada, análise de práticas bem-sucedidas implementadas em diversos países e recomendações fundamentadas de especialistas e pesquisadores na área de direito migratório, políticas públicas e direitos humanos (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

A) Dimensão legislativa e normativa

A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), apesar de seus avanços inegáveis, necessita revisões periódicas que assegurem sua adequação dinâmica ao cenário global em constante transformação. É fundamental incorporar, de forma expressa e detalhada no texto legal, o reconhecimento da migração ambiental e climática como hipótese legítima, autônoma e prioritária de acolhida humanitária, antecipando diretrizes emergentes das Nações Unidas sobre deslocamentos forçados provocados por mudanças climáticas, desastres naturais, secas prolongadas, elevação do nível dos oceanos e outros fenômenos ambientais (Brasil, 2025).

Atualmente, migrantes climáticos permanecem em limbo jurídico, não se enquadrando plenamente na categoria de refugiados conforme Convenção de 1951, mas necessitando proteção internacional equivalente.

Recomenda-se, ainda, a criação de prazos processuais precisamente definidos e vinculantes para análise de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado e de concessão de anistias migratórias, garantindo previsibilidade jurídica, reduzindo ansiedade e insegurança dos solicitantes e evitando longas esperas (frequentemente superiores a dois anos) que perpetuam irregularidade documental, impedem acesso a direitos básicos e geram vulnerabilidade social prolongada (Lima et al., 2022).

Além disso, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo Decreto nº 12.657/2025, deve contar obrigatoriamente com dotação orçamentária vinculante, protegida constitucionalmente de contingenciamentos discricionários, e plano estratégico plurianual (mínimo de quatro anos, alinhado ao Plano Plurianual - PPA), reduzindo dependência vulnerável de organismos internacionais e assegurando continuidade institucional previsível das ações de Estado independentemente de mudanças de governo ou oscilações políticas conjunturais (Brasil, 2025; Lima et al., 2022).

B) Dimensão administrativa e institucional

A principal demanda administrativa refere-se inequivocamente à formação técnica, ética e intercultural de agentes públicos em todos os níveis federativos, federal, estadual e municipal. A plataforma MigraCidades, desenvolvida pela OIM em parceria estratégica com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), representa modelo pedagogicamente eficaz e operacionalmente viável que deve ser ampliado e universalizado nacionalmente, atingindo todos os municípios brasileiros, particularmente aqueles localizados em regiões de fronteira ou que recebem fluxos migratórios significativos (Lima et al., 2022).

O programa propõe capacitação estruturada de servidores municipais, estaduais e federais para atuação qualificada em políticas migratórias com foco explícito em direitos humanos, atendimento humanizado e culturalmente sensível, combate ativo à xenofobia institucional e pessoal, reconhecimento de documentação estrangeira, trâmites de regularização migratória e integração intersetorial de serviços (saúde, educação, assistência social, trabalho). A formação deve incluir módulos sobre legislação migratória atualizada, direitos humanos internacionais, psicologia do trauma migratório, comunicação intercultural e resolução pacífica de conflitos (Lima et al., 2022).

Além da qualificação sistemática de pessoal, recomenda-se expansão significativa da rede de Centros de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI) nas capitais estaduais e cidades de fronteira internacional, com investimentos substanciais em infraestrutura física adequada e digital avançada que permitam integração efetiva de bancos de dados sobre registro civil, residência legal, histórico educacional e profissional, acesso a políticas públicas setoriais e acompanhamento longitudinal de trajetórias de integração. Esses centros devem funcionar como portas de entrada únicas, facilitando acesso coordenado a múltiplos serviços sem necessidade de deslocamentos repetidos ou burocracias redundantes (Lima et al., 2022).

A criação de Sistema Nacional de Informações Migratórias (SNIM), integrado eletronicamente e em tempo real entre Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, seria absolutamente crucial para definição precisa de metas quantificáveis, monitoramento contínuo de indicadores de impacto social, avaliação rigorosa de efetividade de políticas implementadas e

planejamento estratégico baseado em evidências atualizadas. Sistema integrado permitiria, ainda, identificação precoce de tendências emergentes, antecipação de crises humanitárias e alocação eficiente de recursos orçamentários conforme demandas regionais específicas (Lima et al., 2022).

C) Inclusão social e integração no mercado de trabalho

A integração laboral constitui núcleo prático e decisivo do acolhimento sustentável de longo prazo. O Brasil possui atualmente mais de 180 mil imigrantes inseridos no mercado formal de trabalho, conforme dados oficiais do Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2025), mas a inclusão permanece quantitativamente insuficiente e qualitativamente desigual, com concentração em setores de baixa remuneração, alta informalidade e subaproveitamento dramático de qualificações profissionais previamente adquiridas. Barreiras múltiplas relacionadas à revalidação burocrática de diplomas estrangeiros, domínio insuficiente da língua portuguesa, discriminação velada ou explícita de empregadores, ausência de redes profissionais e inexistência de políticas fiscais de incentivo à contratação impedem aproveitamento pleno da força de trabalho qualificada entre população migrante (Lima et al., 2022; Pires, 2021).

Sugere-se, portanto, implementação coordenada de múltiplas ações integradas:

- a. Ampliação substancial de programas de capacitação profissional gratuitos e certificados, em parceria estratégica com Sistema S (SESC, SENAC, SENAI, SENAR, SENAT) e universidades públicas federais e estaduais, oferecendo cursos alinhados com demandas reais do mercado de trabalho local;
- b. Aceleração e simplificação radical dos processos de revalidação de diplomas estrangeiros universitários e técnicos, com padronização nacional de critérios entre universidades, redução de custos proibitivos, reconhecimento automático de diplomas de países com acordos bilaterais e criação de mecanismos expeditos para profissões regulamentadas de alta demanda social (medicina, enfermagem, engenharia);
- c. Políticas fiscais de incentivo para empresas privadas que contratem, formalizem e retenham imigrantes legalmente regularizados, incluindo redução temporária de encargos trabalhistas, créditos tributários proporcionais ao número de migrantes contratados e certificações de responsabilidade social corporativa;
- d. Implementação massiva de cursos intensivos e gratuitos de língua portuguesa

com enfoque específico para contextos laborais, comunicação profissional, vocabulário técnico setorial e preparação para entrevistas de emprego, permitindo acesso qualificado a setores de melhor remuneração e condições de trabalho mais dignas.

Experiências internacionalmente reconhecidas de educação intercultural, como as desenvolvidas pioneiramente por instituições religiosas, ONGs especializadas e universidades comunitárias, demonstram empiricamente que aprendizagem estruturada de idioma e cultivo ativo de respeito à diversidade cultural são instrumentos essenciais, indispensáveis e altamente eficazes de integração social profunda e combate sustentado à xenofobia institucional e cotidiana (Lima et al., 2022).

D) Cooperação estruturada entre Estado e Sociedade Civil

Fortalecimento duradouro de políticas de migração requer diálogo permanente, institucionalizado e paritário entre poder público e sociedade civil organizada. ONGs, entidades assistenciais, organizações religiosas e movimentos sociais de migrantes não podem permanecer isolados, marginalizados ou dependentes de repasses eventuais, inseguros e politicamente contingentes. A criação de conselhos municipais de política migratória, com representação comunitária direta de migrantes (garantindo protagonismo real), paridade de gênero, diversidade de nacionalidades e poder deliberativo efetivo, pode assegurar transparência, participação social genuína nas decisões estratégicas e fiscalização cidadã de implementação de políticas (Lima et al., 2022).

Tais conselhos deveriam possuir atribuições claramente definidas: poder deliberativo na formulação de políticas locais, capacidade efetiva de fiscalização de implementação e destinação orçamentária, autonomia para propor projetos de lei municipal e estadual, e canais institucionais diretos de comunicação com gestores públicos de alto escalão. O modelo de governança participativa demonstrou-se historicamente efetivo em municipalidades como São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Curitiba, onde presença ativa de migrantes nas discussões de política pública resultou em respostas significativamente mais adequadas, culturalmente sensíveis e eficazes às demandas reais, concretas e diversificadas dessa população (Lima et al., 2022).

Adicionalmente, recomenda-se formalização de parcerias estruturadas de longo prazo entre poder público e ONGs especializadas, com contratos plurianuais,

financiamento público previsível e estável, metas compartilhadas claramente definidas e sistemas de monitoramento e avaliação conjuntos. Organizações sociais possuem expertise acumulada, enraizamento comunitário profundo, confiança construída junto às comunidades migrantes, flexibilidade operacional e capacidade de inovação metodológica que frequentemente complementam e superam capacidades de estruturas burocráticas estatais rígidas; contudo, precisam urgentemente de segurança institucional e financeira para planejamento estratégico de longo prazo, contratação de equipes permanentes, investimento em infraestrutura e ampliação de escala de atendimento (Lima et al., 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição normativa brasileira reflete movimento histórico de ruptura com paradigmas securitários herdados da ditadura militar. A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), acompanhada pela posterior institucionalização da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Decreto nº 12.657/2025), representa adesão do Brasil aos princípios humanitários consagrados em tratados internacionais de direitos humanos. O país rejeitou explicitamente a lógica punitiva que marcou o Estatuto do Estrangeiro. Essa mudança normativa reflete amadurecimento democrático e consolidação de valores pluralistas na sociedade brasileira. Todavia, entre a promulgação de legislação avançada e sua concretização institucional existe abismo profundo. Aproximadamente 60% dos municípios brasileiros carecem de infraestrutura específica para acolhimento adequado. Profissionais de saúde, educação e assistência social desconhecem protocolos de atendimento a migrantes. Barreiras linguísticas e culturais persistem como obstáculos invisibilizados que impedem o exercício pleno de direitos formalmente reconhecidos. A inserção no mercado formal de trabalho permanece travada por dificuldades burocráticas e discriminação velada, perpetuando fenômeno dramático de subemprego entre população qualificada.

A Operação Acolhida constitui resposta inovadora ao colapso humanitário venezuelano e demonstra a capacidade estatal para governança estruturada de crises migratórias. Beneficiou aproximadamente 450 mil pessoas desde 2018, oferecendo documentação, assistência médica e integração laboral gradual. Seu modelo de interiorização voluntária inspirou políticas similares em países latino-americanos. Entretanto, sua natureza emergencial e dependência de financiamento

externo revelam que não constitui transformação sistêmica, mas resposta circunstancial a contingência específica. A pesquisa confirma hipótese central: o Brasil padece menos de vazios normativos e mais de incapacidade estrutural para operacionalizar políticas públicas permanentes, bem financiadas e tecnicamente qualificadas. Organizações não governamentais assumem responsabilidades que deveriam ser estatais, funcionando como correção de mercado institucional insuficiente.

Identifica-se encruzilhada institucional crítica. O país possui legislação progressista, mas executa políticas frágeis. Reconhece direitos universais enquanto permite barreiras administrativas que os negam praticamente. Esta contradição não é erro accidental, mas expressão de tensões estruturais entre compromissos formais e capacidades orçamentárias restritas. Recomendações prioritárias incluem estabelecimento de orçamento vinculante protegido constitucionalmente, expansão nacional da capacitação de gestores públicos, criação de sistema integrado de informações migratórias em tempo real, aceleração dos processos de revalidação acadêmica, institucionalização de parcerias permanentes com sociedade civil e reconhecimento legal de migrantes ambientais conforme diretrizes das Nações Unidas.

Cenários futuros sugerem intensificação de pressões migratórias globais provocadas por mudanças climáticas, instabilidade política e desigualdades estruturais. Respostas emergenciais mostrar-se-ão insuficientes. Governança permanente exige estruturas administrativas robustas dotadas de autonomia e recursos dedicados, mecanismos genuínos de participação de migrantes em decisões que os afetam, sustentabilidade financeira desvinculada de organismos internacionais e formação contínua de agentes públicos com sensibilidade cultural. Simultaneamente, transformação cultural profunda permanece imperativa. Políticas públicas bem desenhadas não transformarão percepções sociais nem eliminarão xenofobia se não acompanhadas por educação, comunicação pública e mobilização de sociedade civil para celebração de pluralismo. O marco normativo brasileiro fornece fundações sólidas para esta transformação. Resta questão pragmática que não trata sobre "como fazer", mas sobre "por que não se faz com urgência". Espera-se contribuir ao debate público e às decisões políticas que priorizem dignidade humana sobre cálculos eleitorais.

A análise desenvolvida ao longo do trabalho permite afirmar que a hipótese

inicialmente apresentada foi confirmada. Observou-se que os avanços institucionais e normativos, embora indispensáveis para a construção de políticas migratórias inclusivas e alinhadas aos princípios dos direitos humanos, não se traduzem automaticamente em integração efetiva e proteção prática aos imigrantes. Os obstáculos financeiros, estruturais, regionais e culturais identificados demonstram que a legislação, por si só, não garante a implementação de soluções concretas, exigindo esforço continuado do Estado, diálogo aberto com a sociedade civil e investimentos em práticas administrativas de longo prazo. Assim, os resultados deste estudo reforçam a necessidade de articular a dimensão legal com medidas administrativas e políticas públicas capazes de promover inclusão e acesso real aos direitos fundamentais por parte dos migrantes no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Dados sobre refugiados no Brasil e no mundo**. Brasília: ACNUR, 2025. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Políticas Públicas: Cidades Solidárias**. Brasília: ACNUR, 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/politicas-publicas/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Relatórios de Interiorização – Operação Acolhida**. Brasília: ACNUR, 2025. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/operacao-acolhida/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil recebeu 194.331 migrantes em 2024**. Brasília, 7 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-02/brasil-recebeu-194331-migrantes-em-2024>. Acesso em: 9 nov. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Mundo tem mais de 123 milhões de pessoas deslocadas à força**. Brasília, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2025-06/mundo-tem-mais-de-123-milhoes-de-pessoas-deslocadas-forca>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BAENINGER, Rosana. **Migrações internacionais e geopolítica no Sul Global**. In: PIRES, Fabiano Braga. A Lei 13.445/2017 e o fluxo migratório no Brasil. Passo Fundo: UPF, 2021.

BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita: multiculturalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019**. Regulamenta a Operação Acolhida. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025**. Institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 out. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12657.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Boletim das Migrações.** Brasília: MJSP, 2024. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Governo do Brasil institui Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.** Brasília, 7 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/governo-institui-politica-nacional-de-migracoes>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Operação Acolhida.** Portal [Gov.br](http://gov.br), Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Operação Acolhida alcança marco de 150 mil venezuelanos interiorizados no Brasil.** Brasília, 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/operacao-acolhida-alcanca-marco-de-150-mil-venezuelanos-interiorizados-no-brasil>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Refúgio em Números: Brasil tem recorde de pedidos e reconhecimentos.** Brasília, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/refugio-em-numeros>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório sobre Políticas Municipais de Acolhimento a Migrantes.** Brasília: MDHC, 2024.
G1. **Entrada de venezuelanos no Brasil cresce 18% em um ano e chega a 192 mil em 2023.** São Paulo, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/02/26/entrada-de-venezuelanos-no-brasil-cresce-18percent-em-um-ano.ghtml>. Acesso em: 9 nov. 2025.

HERTER DA SILVA, Roberta; KUHN JÚNIOR, Norberto. Multiculturalismo, sociedades complexas e povos tradicionais: uma perspectiva interdisciplinar. **Revista Humanidades**, Fortaleza, v. 32, n. 2, p. 295-304, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rh/article/view/6477>. Acesso em: 9 nov. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Desafios da política migratória brasileira**. Brasília: IPEA, 2023.

LIMA, Luciana Leite et al. (Org.). **Políticas locais sobre migração: formulação e desenho da política pública**. Brasília: OIM – Organização Internacional para as Migrações, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/210498-oim-guia-apoia-gestores-na-criação-de-políticas-locais-sobre-migração>. Acesso em: 9 nov. 2025.

NEIRA, Marcos Garcia. Políticas culturais, multiculturalismo e currículo. In: **ESTUDOS sobre multiculturalismo e educação**. São Paulo: [s.n.], [s.d.].

OBMigra – OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Refúgio em Números**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **International Migration Report 2022**. New York: UN DESA, 2022. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migration>. Acesso em: 9 nov. 2025.

PIRES, Fabiano Braga. **A Lei 13.445/2017 e o fluxo migratório no Brasil: vanguarda legislativa ou retrocesso no combate e prevenção da xenofobia e do racismo?** 2021. 318 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2021.

R4V – PLATAFORMA REGIONAL DE COORDENAÇÃO INTERAGENCIAL PARA REFUGIADOS E MIGRANTES DA VENEZUELA. **Plano Regional de Resposta para Refugiados e Migrantes: Perspectiva Regional 2025-2026**. Panamá: R4V, 2025. Disponível em: <https://www.r4v.info/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato. A Lei de Migração e os desafios de sua implementação. In: RAMOS, André de Carvalho et al. (Org.). **Direito internacional dos refugiados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2020.

SENADO FEDERAL. **Relatório do Senado aponta desafios na Operação Acolhida**. Brasília, 14 ago. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/14/relatorio-aponta-desafios-na-operacao-acolhida>. Acesso em: 9 nov. 2025.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Tradução de Gentil Avelino Tilton. Petrópolis: Vozes, 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Dados sobre imigrantes no mercado formal de trabalho**. Brasília: TST, 2025. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

