

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Luciana Tozawa Matias

A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E
REFUGIADOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte
2025

Luciana Tozawa Matias

A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E
REFUGIADOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Administração Pública.

Orientador: Agnez de Lélis Saraiva

Belo Horizonte
2025

M433i Matias, Luciana Tozawa.
A implementação das políticas públicas para migrantes e refugiados no município de Belo Horizonte / Luciana Tozawa Matias. – 2025.

157 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Agnez de Lélis Saraiva.

Bibliografia: f. 141-148

1. Políticas públicas - Política de migração - Belo Horizonte (MG). 2. Migração - Refugiados - Belo Horizonte (MG). 3. Governo local - Belo Horizonte (MG) - Administração municipal.

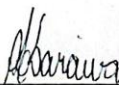
CDU 35:325.14(815.11)

Luciana Tozawa Matias

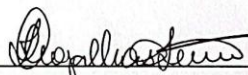
A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E
REFUGIADOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, da
Fundação João Pinheiro, como requisito
parcial para a obtenção do título de bacharela
em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Agnez de Lélis Saraiva (Orientador) - Fundação João Pinheiro



Profª. Helena Teixeira Magalhães Soares (Avaliadora) - Fundação João Pinheiro



Profª. Mariana Ferreira Bicalho (Avaliadora) - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2025.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por fortalecer e guiar cada passo.

À minha família, base e apoio incondicional.

À Fundação João Pinheiro, a seus servidores e colaboradores, pelo espaço acolhedor, pelas oportunidades de aprendizado e pela possibilidade de construir amizades.

Ao Professor Agnez, meu orientador, pela escuta atenta, pela orientação cuidadosa e pelo incentivo constante. Sua sensibilidade e generosidade foram fundamentais não apenas para a construção deste trabalho, mas também nas atividades de extensão, na imersão e em toda a jornada acadêmica.

Aos professores e professoras da instituição, pela dedicação e por compartilharem conhecimentos. À professora Raquel, que, com delicadeza, dividiu sua paixão pelo tema e também inspirou este trabalho.

À Ariadna, pelo companheirismo e apoio.

Aos amigos e colegas, pela parceria e pelas trocas em todos os momentos, em cada conversa e incentivo. Em especial, aos amigos do Old School, que tornaram este percurso mais leve e significativo.

Aos participantes do estudo, que compartilharam seu tempo e suas experiências.

E a todos e todas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho, deixo meu sincero agradecimento.

“Parte do projeto político e civilizatório passa também por humanizar a migração e entender que migrantes somos todos, que todos nós estamos em deslocamento, em relação com novos territórios. [Acredito que] deve-se ver essas questões da diversidade, da pluralidade e do deslocamento como uma questão humana, central, que esteja no centro de toda essa construção.”

Entrevistado(a) G

RESUMO

Nos últimos anos, o aumento dos fluxos migratórios internacionais para o Brasil e a consolidação de um marco legal baseado na proteção de direitos ampliaram o papel dos municípios na implementação de políticas de acolhimento a migrantes e refugiados. Embora a União detenha as competências normativas, a execução das ações recai majoritariamente sobre os governos locais. Em Belo Horizonte, esse cenário se manifesta em iniciativas distribuídas entre diferentes setores da administração municipal, indicando elementos centrais para a análise da política local. Diante disso, este estudo se propõe a responder ao seguinte problema: como o governo de Belo Horizonte implementa sua política pública para a população migrante e refugiada residente no município? O objetivo geral consiste em analisar o processo de implementação das políticas públicas municipais voltadas ao acolhimento e atendimento desse público. A investigação, ancorada na literatura de implementação, parte da hipótese de que tais políticas enfrentam dificuldades de efetivação devido à escassez de recursos, à desarticulação interinstitucional e à ausência de um plano integrado de ação. Argumenta-se que a temática migratória não ocupa posição central na agenda governamental, limitando a priorização administrativa necessária à consolidação de uma política estruturada. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa. A investigação combina pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com profissionais da administração municipal e de organizações da sociedade civil diretamente envolvidos com a política migratória. Os achados da pesquisa indicam que a política municipal apresenta baixa institucionalidade, sem marco legal próprio e sem financiamento estável, sendo executada de forma incremental, reativa e pouco estruturada. Sua implementação depende fortemente de setores municipais que atuam de maneira fragmentada e do protagonismo da sociedade civil, que frequentemente supre lacunas do poder público. A fragilidade da coordenação intersetorial e as capacidades desiguais entre áreas resultam em respostas inconsistentes às necessidades da população migrante. Além disso, a ausência de planejamento integrado compromete a continuidade das ações e evidencia como o funcionamento cotidiano dos setores condiciona a política municipal.

Palavras-chave: Migração e Refúgio; Políticas Públicas; Implementação de Políticas; Migrantes e Refugiados; Belo Horizonte.

ABSTRACT

In recent years, the increase in international migratory flows to Brazil and the consolidation of a legal framework grounded in the protection of rights have expanded the role of municipalities in implementing policies for the reception of migrants and refugees. Although the federal government holds normative authority, the execution of actions falls predominantly upon local governments. In Belo Horizonte, this dynamic is reflected in initiatives distributed across different sectors of the municipal administration, revealing key elements for analyzing the local policy. In this context, this study seeks to answer the following research question: how does the government of Belo Horizonte implement its public policy for the migrant and refugee population residing in the municipality? The general objective is to analyze the implementation process of municipal public policies aimed at the reception and assistance of this population. Anchored in the implementation literature, the investigation starts from the hypothesis that these policies face difficulties in becoming effective due to resource scarcity, interinstitutional disarticulation, and the absence of an integrated action plan. It is argued that migration does not occupy a central position on the governmental agenda, limiting the administrative prioritization necessary for the consolidation of a structured policy. Methodologically, this is a case study with a qualitative approach. The investigation combines bibliographic research, document analysis, and semi-structured interviews with professionals from the municipal administration and civil society organizations directly involved in migration policy. The findings indicate that the municipal policy shows low institutionalization, lacking its own legal framework and stable funding, and is implemented in an incremental, reactive, and weakly structured manner. Its implementation relies heavily on municipal sectors that operate in a fragmented way and on the protagonism of civil society, which often fills gaps left by the public sector. The fragility of intersectoral coordination and the unequal capacities among areas result in inconsistent responses to the needs of the migrant population. Moreover, the absence of integrated planning undermines the continuity of actions and highlights how the day-to-day functioning of sectors shapes municipal policy.

Keywords: Migration and Refuge; Public Policies; Policy Implementation; Migrants and Refugees; Belo Horizonte.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas OIM	19
Figura 2: Dimensões de Governança Migratória Local - OIM.....	50
Figura 3: Fluxograma de Atendimento a Pessoas Migrantes	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Descrição das Categorias Analíticas	55
Quadro 2: Quadro Normativo Internacional.....	59
Quadro 3: Quadro Normativo Nacional	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
COMIGRAR	Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia
COMITRATE	Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CRAI	Centros de Referência e Acolhimento para Imigrantes
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CRNM	Carteira de Registro Nacional Migratório
CSVM	Cátedra Sérgio Vieira de Mello
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional do Refugiado
DPOP	Diretoria de Políticas para População em Situação de Rua, Migrantes e Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FHEMIG	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
GT	Grupo de Trabalho
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NULI	Núcleo de Línguas
NUPEM	Núcleo de Políticas Educacionais para Estudantes em Situação de Migração

OBMIGRA	Observatório das Migrações
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIM	Organização Internacional para Migrações
OIR	Organização Internacional para Refugiados
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PL	Projeto de Lei
PLAc	Português como Língua de Acolhimento
PNMRA	Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia
PPA	Plano Plurianual
PSE	Proteção Social Especial
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEE-DF	Secretaria de Educação do Distrito Federal
SIGPS	Sistema de Informação de Gestão de Políticas Sociais
SISMIGRA	Sistema de Registro Nacional Migratório
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO	16
2.1 O Ciclo de Políticas Públicas	19
2.2 Implementação de Políticas Públicas.....	20
3. MIGRAÇÃO E DESIGUALDADES	23
3.1 A Complexidade da Inclusão: Interseccionalidade e Intersetorialidade na Garantia de Direitos a Migrantes	26
3.2 Desigualdades e Migração: desafios para a provisão de políticas públicas inclusivas	29
4. ELEMENTOS CENTRAIS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS	34
4.1 Institucionalidade	35
4.2 Inclusão Econômica	37
4.3 Dimensão Social e Cultural.....	40
4.4 Proteção e Segurança	42
4.5 Governança e Participação Social	43
4.6 Financiamento e Sustentabilidade	45
4.7 Efetividade da Implementação.....	47
4.8 Esclarecimento e Delimitação Metodológica das Categorias.....	49
5. METODOLOGIA	51
6. O MIGRANTE COMO SUJEITO DE DIREITOS	56
6.1 Migração no Direito Internacional	56
6.2 Arcabouço Jurídico Nacional	59
6.1.1 Proteção do Migrante e Refugiado	60
6.1.2 Proteção dos Apátridas no Ordenamento Jurídico Brasileiro	64
6.1.3 Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA).....	65
6.1.4 Direitos e Atendimento dos Migrantes	67
6.2 Atuação dos governos estaduais em relação a migração.....	69
6.2.1 Panorama sobre Minas Gerais	71
6.2.2 Etapas de Atendimento e Fluxo Intersetorial no Acolhimento a Pessoas Migrantes em Minas Gerais.....	72
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES EM BELO HORIZONTE	76
7.1 Realização da 2ª Conferência Municipal das Populações Migrantes de Belo Horizonte.....	76
7.2 Projeto de Lei nº 191/2025.....	82
8. ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO MIGRANTE	

E REFUGIADA DE BELO HORIZONTE.....	85
8.1 Institucionalidade	85
8.1.1 Diretoria de Políticas para População em Situação de Rua, Migrantes e Refugiados (DPOP).....	87
8.1.2 Educação.....	88
8.1.3 Saúde	91
8.1.4 Assistência Social.....	92
8.2 Inclusão Econômica	96
8.3 Dimensão Social e Cultural.....	101
8.4 Proteção e Segurança	105
8.5 Governança e Participação Social	110
8.6 Financiamento e Sustentabilidade	113
8.7 Efetividade da Implementação	115
9. REFLEXÕES PARA A AGENDA: PONTOS PARA ALÉM DO ESCOPO DA ANÁLISE.....	121
9.1 Os indígenas Warao	126
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS.....	141
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Entrevista.....	149
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada com Servidores Públicos Municipais.....	152
APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada com Autoridades Municipais e Alta Gestão Municipal	154
APÊNDICE D - Roteiro de entrevista semiestruturada com Organizações da Sociedade Civil de Apoio e Proteção ao Migrante	157

1. INTRODUÇÃO

A migração transcende a simples mudança de endereço, configurando-se como um processo sociodemográfico complexo e multidimensional que envolve o deslocamento de indivíduos dentro ou para fora das fronteiras nacionais, motivado por fatores que se interligam. O termo “migrante” funciona como um guarda-chuva, não possuindo uma definição única e consensual, mas abrangendo diferentes perfis (trabalhadores migrantes, estudantes, vítimas de tráfico, etc.) cujas categorias nem sempre estão claramente delimitadas juridicamente (ENAP, 2020, p. 4-5). Nesse contexto, entre os migrantes internacionais, merece destaque o grupo dos refugiados, pessoas que são forçadas a deixar seus países de origem por estarem em situação de risco. Segundo a Convenção de 1951 das Nações Unidas, refugiado é aquele que, “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, se encontra fora de seu país e não pode ou não quer regressar a ele” (ACNUR, 1951). Essa condição de deslocamento forçado os diferencia de outros migrantes, por envolver grave violação de direitos e por demandar proteção internacional.

A migração internacional tem se consolidado como um fenômeno estrutural no cenário global contemporâneo. Em outras palavras, migrar não é apenas atravessar territórios, mas uma experiência humana atravessada por múltiplas motivações e consequências. No Brasil, a migração internacional tem se intensificado nas últimas décadas, impulsionada por transformações geopolíticas, instabilidades regionais e redes transnacionais. Em resposta a essa realidade, o país desenvolveu marcos normativos e institucionais voltados ao acolhimento e à integração, com destaque para a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), que consagra princípios de igualdade de direitos, não discriminação e integração socioeconômica (ENAP, 2020; BRASIL, 2017a).

No entanto, embora a legislação federal represente um avanço importante, a implementação efetiva dessas políticas ocorre de forma descentralizada. A efetivação dos direitos da população migrante e refugiada é diretamente condicionada à capacidade técnica, política e institucional dos entes subnacionais. É nesse cenário que Belo Horizonte se apresenta como um campo relevante de investigação. A capital mineira, diante do aumento do número de migrantes internacionais, especialmente em situação de vulnerabilidade, vem sendo desafiada a construir respostas públicas concretas para garantir direitos e promover a integração dessas populações.

Este estudo analisa o processo de implementação das políticas públicas de atendimento a migrantes e refugiados no município de Belo Horizonte, com ênfase nos aspectos de intersectorialidade e práticas cotidianas dos agentes públicos responsáveis por essas ações. A pesquisa parte da compreensão de que os desafios da implementação não se limitam à existência formal das políticas, mas se expressam nas estratégias locais, nas capacidades institucionais e nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil.

Na questão das ações para o atendimento de migrantes e refugiados, as pesquisas indicam lacunas significativas nas políticas públicas que abordam as necessidades desses grupos no Brasil. Apesar dos esforços para promover a inclusão, persistem desafios na implementação de medidas de apoio eficazes (FICAGNA *et al.*, 2024). A falta de ações governamentais coordenadas para recepção e integração, aliada à crescente intolerância, deixa muitos refugiados vulneráveis na chegada (FICAGNA *et al.*, 2024). O acesso à saúde continua sendo uma questão crítica, com foco limitado na saúde de refugiados nas políticas públicas, particularmente na atenção primária (DA SILVA; DA SILVA, 2022).

Organizações da sociedade civil frequentemente preenchem o vazio deixado pelo Estado, fornecendo serviços essenciais e apoio aos imigrantes, especialmente em áreas de fronteira (SANTOS, 2020). No estado do Paraná, os esforços para se alinhar aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) destacam preocupações como altas taxas de desemprego, condições precárias de moradia e dificuldades de acesso a serviços básicos para comunidades imigrantes (PIERRE, 2024). Esses estudos enfatizam a necessidade de políticas mais inclusivas e avaliação completa dos planos existentes para melhorar as condições dos migrantes.

Miranda e Bronzo (2021) apresentam que, embora seja uma iniciativa federal de emergência, a Operação Acolhida forneceu recepção inicial para migrantes venezuelanos em 2019. Porém, a iniciativa não conseguiu garantir um sistema de apoio contínuo e integrado no nível municipal. Em específico no caso de Belo Horizonte, a hipótese é que haja grandes lacunas nas políticas locais e capacidade institucional limitada que levaram à dependência de organizações não governamentais para suprir necessidades emergentes.

O entrevistado da Prefeitura de Belo Horizonte diz que o Governo Federal está acelerando a interiorização por meio de uma transferência de responsabilidade do Governo Federal para os municípios sem respaldo orçamentário, logístico e de política pública nacional integrada: "Eles estão tentando sensibilizar os municípios [...], mas não é assim, não existe política

na comoção. Existe política é na corresponsabilidade, existe política pública de proteção com financiamento público” (ENTREVISTADO PBH, 2019), (MIRANDA; BRONZO, 2021, p. 423).

Diante do cenário de lacunas e desafios na provisão de políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil, conforme apontado pela literatura, que ressalta a insuficiência e fragmentação das ações governamentais coordenadas, e a dependência de organizações da sociedade civil, torna-se ponto de referência analisar os programas locais. A efetividade e a qualidade da atenção a essa população, como indicado, podem ser aprimoradas pela provisão de programas e serviços pensados de forma coerente e com maior atenção por parte dos governos locais. Nesse sentido, é fundamental compreender como os entes da federação têm avançado nessa agenda e como os estudos desses casos auxiliam na análise da implementação de políticas públicas para migrantes e refugiados em Belo Horizonte.

Essas iniciativas suscitam uma série de elementos relevantes para a análise da política pública em questão. Nesse sentido, este estudo pergunta: como a prefeitura de Belo Horizonte implementa a sua política pública para a população migrante e refugiada que se abriga no município?

Para responder ao problema proposto, o estudo tem o objetivo geral de analisar o processo de implementação das políticas públicas voltadas ao atendimento e acolhimento de migrantes e refugiados no município de Belo Horizonte. E, para atingir o objetivo geral, ela apresenta os seguintes objetivos específicos: i) identificar os programas, projetos e iniciativas em curso na cidade de Belo Horizonte voltados ao atendimento de migrantes e refugiados; ii) identificar os principais atores envolvidos na formulação e na execução das políticas públicas locais; iii) evidenciar os desafios enfrentados na implementação e as limitações institucionais, orçamentárias, normativas e de coordenação intersetorial para esta política.

A hipótese principal que orienta este estudo toma como referência a literatura sobre implementação de políticas públicas (LOTTA, 2019; LINDBLOM, 1979). A partir delas, infere-se que as políticas públicas para migrantes e refugiados enfrentariam dificuldades de efetivação em razão da escassez de recursos, da desarticulação interinstitucional e da ausência de um plano integrado de ação. Em outras palavras, ela não figura na agenda do governo de Belo Horizonte como um problema que exige esforços do poder municipal.

Assim, para responder ao problema de pesquisa, alcançar os objetivos propostos e testar a hipótese formulada, este estudo organiza-se da seguinte forma. Além desta introdução, o segundo capítulo debate os modelos de análise das políticas públicas, com ênfase no modelo do ciclo e, sobretudo, para a etapa de implementação. O terceiro capítulo discute a migração sob a perspectiva das desigualdades, considerando as suas especificidades e complexidades. O quarto capítulo explicita as categorias analíticas que orientam a interpretação dos dados. O quinto capítulo descreve o percurso metodológico adotado. O sexto capítulo apresenta o arcabouço jurídico e institucional relativo aos migrantes e refugiados. O sétimo capítulo começa a análise da política municipal de Belo Horizonte sob a perspectiva institucional. O oitavo capítulo reúne a análise empírica estruturada a partir das categorias definidas. Por fim, o nono e o décimo capítulos apresentam, respectivamente, reflexões complementares e as considerações finais do estudo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO

Este capítulo apresenta, de forma breve, conceitos sobre políticas públicas, com ênfase no modelo do ciclo das políticas públicas e, em especial, na etapa de implementação. Ele faz parte do embasamento conceitual e analítico que orienta a pesquisa e a elaboração das análises.

Nas últimas décadas, estudos de políticas públicas têm ganhado importância e complexidade ao longo do tempo. Abordagens que tinham um olhar apenas institucional, passaram a reconhecer a importância dos atores para o sucesso das ações dos governos. Hoje, as abordagens consideram a importância das dinâmicas das políticas públicas e outros fatores a elas relacionados, tais como as instituições, atores, regras, modelos de decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Nesse contexto de ampliação conceitual e analítica, o conceito de política pública não é único nem consensual e tem sido abordado por diversos autores e sob perspectivas também diversas. O termo, que pode parecer redundante - uma vez que toda política é, em sua essência, pública -, exige um esforço no que diz respeito a referenciar seus conceitos e explicitar que não se trata de uma noção neutra. Segundo Celina Souza (2006), a literatura apresenta diversas definições, mas todas têm em comum a relação com a ação do governo diante de questões sociais relevantes. A autora observa que, para Lyn (LYNN, 1980 *apud* SOUZA, 2006), política pública corresponde ao “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (SOUZA, 2006, p. 24). De modo semelhante, o estudo em questão entende que se trata da “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS 1986 *apud* SOUZA, 2006, p. 24).

Uma definição importante, no caso da política pública para migrantes e refugiados, é a de Dye (1984), que sintetiza política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1985 *apud* SOUZA, 2006, p. 24). Essa formulação destaca dois pontos importantes: o caráter intencional das decisões e o fato de a omissão governamental também configurar uma escolha política.

A literatura especializada reconhece quatro autores como os principais expoentes do início do campo de estudos sobre políticas públicas: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006). Cada um introduziu conceitos fundamentais que moldaram a compreensão contemporânea do tema.

Harold Lasswell é considerado pioneiro por introduzir, ainda nos anos 1930, a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), com o objetivo de “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos” (SOUZA, 2006, p. 23). Para ele, a análise de políticas públicas deveria responder a três questões centrais: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24). Essa abordagem enfatiza a natureza distributiva e conflituosa das políticas, apontando que elas são instrumentos de poder, reconhecendo que decisões públicas envolvem disputas entre grupos, ideias e interesses.

Herbert Simon, por sua vez, trouxe contribuição ao formular o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*). Segundo Simon, os tomadores de decisão nunca dispõem de informação completa, tempo suficiente ou capacidade ilimitada para avaliar todas as alternativas, o que torna impossível atingir a racionalidade plena. Ele defendia, entretanto, que essa limitação poderia ser reduzida por estruturas institucionais e processos decisórios adequados, de forma a “enquadrar o comportamento dos atores e modelá-lo na direção de resultados desejados” (SOUZA, 2006, p. 23).

Charles Lindblom questionou a visão excessivamente racional proposta por Lasswell e Simon, introduzindo a perspectiva do incrementalismo. Para ele, as políticas públicas não são formuladas a partir de análises amplas e racionais, mas por meio de pequenas mudanças marginais em relação a decisões anteriores. Esse processo, conhecido como “*muddling through*” (“ir levando”), sugere que a formulação de políticas ocorre de maneira adaptativa, em meio a barganhas e pressões políticas (SOUZA, 2006, p. 29).

O aporte que a abordagem do incrementalismo defende é que, na prática, as políticas públicas raramente seguem uma lógica racional e linear, sendo antes fruto de pequenas mudanças, ajustes sucessivos e acomodações políticas. Essa abordagem é útil para compreender como os municípios, como o caso de Belo Horizonte, vão, aos poucos, estruturando respostas institucionais às demandas dos migrantes.

Essa teoria contribui na análise em contextos nos quais há instabilidade institucional, escassez de recursos e ausência de planos integrados, características frequentemente presentes nas políticas voltadas à população migrante em nível municipal, estadual e federal. O estudo se propõe a estudar se em Belo Horizonte, por

exemplo, as ações voltadas a migrantes e refugiados têm avançado mais por acúmulo de experiências práticas do que por grandes reformas estruturadas.

David Easton contribuiu com uma visão sistêmica do processo, definindo políticas públicas como um conjunto de interações que envolvem “*inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p. 24). Essa abordagem entende a política pública como um sistema dinâmico, em que demandas da sociedade (*inputs*) são processadas pelas instituições e resultam em decisões (*outputs*), que posteriormente geram *feedback*.

Importante destacar que políticas públicas não devem ser confundidas com a mera prestação de serviços públicos rotineiros, sendo um conceito mais amplo. Assim, de forma mais abrangente, Souza (2006) explica que política pública é

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (SOUZA, 2006, p. 26).

Portanto, pode-se entender política pública como um conjunto articulado de decisões e ações governamentais, voltadas à resolução de problemas públicos, que envolvem múltiplos atores e níveis de governo. Mais do que simples atos administrativos, as políticas públicas são “ações intencionais, com objetivos a serem alcançados”, mas que também sofrem influências de instituições, interesses e ideias (SOUZA, 2006, p. 36).

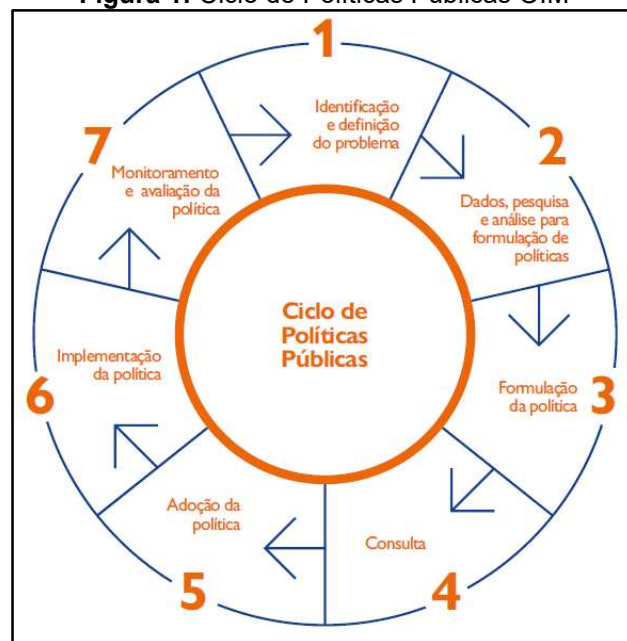
A perspectiva de Cunha e Cunha (2002) contribui diretamente para compreender as políticas públicas destinadas a migrantes e refugiados como expressões da concretização de direitos sociais e da ação coletiva. Segundo os autores, essas políticas se configuram como “linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei”, mediante as quais o Estado busca responder a demandas sociais por meio da distribuição ou redistribuição de bens e serviços (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12). Assim, compreender a política para migrantes e refugiados como uma linha de ação coletiva que concretiza direitos permite interpretar a implementação não apenas como um procedimento técnico, mas como um processo político e social. Essa visão destaca que a efetividade da política depende tanto da mobilização de diversos recursos por parte do Estado quanto da mobilização e da corresponsabilidade dos atores sociais envolvidos.

A trajetória dos estudos de políticas públicas mostra a evolução e a diversificação das análises. Se, a princípio, as abordagens eram estado-centradas e institucionais, elas passaram a considerar a atuação dos atores políticos, da burocracia e de outros interessados ou afetados por elas. Além disso, apesar da diversificação de modos de analisar as políticas públicas, ganhou relevância aquelas que utilizam dos ciclos. Estas, mesmo com os ricos de abordagens fragmentadas em etapas, elas são mais didáticas e permitem identificar possíveis problemas em cada um dos momentos do ciclo (LOTTA, 2019). Por este motivo, este estudo opta por utilizar o ciclo das políticas públicas para analisar a implementação da política municipal de Belo Horizonte para migrantes e refugiados.

2.1 O Ciclo de Políticas Públicas

Para compreender políticas públicas, alguns conceitos, modelos e formas de análise são utilizados, entre eles o ciclo das políticas públicas. Esta forma de análise concebe que o processo de provisão de uma política pública tem um ciclo formado por diferentes etapas. Apesar de algumas pequenas diferenças, as etapas do ciclo são compostas por definição da agenda, seguida por formulação (compreendida como identificação e definição de alternativas), implementação e avaliação.

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas OIM



Fonte: OIM (2022, p. 30)

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), em sua representação do ciclo (2022, p. 30), desdobra o processo em mais etapas, ilustrando sete fases

sequenciais: 1. Identificação e definição do problema; 2. Dados, pesquisa e análise para formulação de políticas; 3. Formulação da política; 4. Consulta; 5. Adoção da política; 6. Implementação da política; e 7. Monitoramento e avaliação da política, conforme Figura 1, acima.

Este estudo se concentra na implementação das políticas públicas e considera a perspectiva de Lotta (2019), que entende que um modelo parte de uma visão idealizada. No entanto, na realidade, as etapas podem se sobrepor ou ocorrer em ordens distintas, não seguindo fielmente o modelo proposto no ciclo.

Portanto, compreender a implementação, segundo Souza (2006), significa observar o “governo em ação”, isto é, o modo como as escolhas políticas se transformam em resultados concretos. A análise dessa fase revela os desafios práticos da gestão pública e permite identificar fatores que fortalecem ou limitam a realização dos objetivos coletivos propostos.

2.2 Implementação de Políticas Públicas

A implementação é uma das etapas centrais do ciclo das políticas públicas, representando o momento em que as decisões governamentais se transformam em ações concretas. Conforme explica Souza (2006), as políticas públicas “desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas”, e, “quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (p. 26).

Historicamente, a implementação foi caracterizada como o "elo perdido" da análise da ação governamental, mas seu estudo tem crescido constantemente e se consolidado como um campo para entender a atuação estatal. Assim, a compreensão da implementação evoluiu significativamente, saindo de uma visão simplista para um entendimento complexo (FARIA, 2012).

Inicialmente, a implementação era concebida como um processo apenas administrativo e burocrático de execução de tarefas previamente estabelecidas na fase da formulação. O modelo *top-down* (de cima para baixo) define a existência de uma organização central que assume o controle, pressupondo uma separação entre a esfera da decisão (dos políticos/formuladores) e a da operacionalização (dos burocratas/executores). Nessa visão, o sucesso ou falha da política estaria na clareza da norma e na diminuição da discricionariedade do executor (FARIA, 2012).

Em contrapartida, as abordagens contemporâneas demonstram que não há como dicotomizar rigidamente o momento da formulação/planejamento do momento da implementação. A implementação não é meramente racional e objetiva. A perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima) entende a implementação como um processo contínuo, interativo e adaptativo, em que a política pública muda durante a execução.

Na prática, a implementação pode ser vista com idas e vindas, e um contínuo processo de interação e negociação. Elementos da fase de formulação, como a concepção de objetivos, estendem-se até a implementação, e certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a execução.

Dessa forma, a implementação de políticas públicas é marcada por desafios complexos, nos quais a atuação dos agentes públicos e o contexto institucional desempenham papel central. Assim, este estudo se apoia na perspectiva de implementação como processo social dinâmico, tal como desenvolvida por Lotta (2019). A autora destaca que esta etapa do ciclo não é uma simples execução de decisões tomadas no topo da burocracia, mas um processo dinâmico e, muitas vezes, imprevisível, marcado por adaptações, disputas e práticas que se concretizam no nível da interação direta entre o Estado e o cidadão. Os burocratas de nível de rua, nesse sentido, exercem papel central, pois são eles que traduzem as diretrizes gerais das políticas em ações concretas no território.

Essa perspectiva rompe com modelos lineares de formulação-implementação e enfatiza que a política só se concretiza plenamente quando é apropriada, reinterpretada e executada nos territórios. Com isso, fatores como capacidade institucional, coordenação intergovernamental, recursos disponíveis e interações entre atores se tornam determinantes para os resultados da política pública. No caso das políticas de atendimento e acolhimento a migrantes e refugiados, essas variáveis são ainda mais sensíveis, dada a diversidade de demandas e a necessidade de ações intersetoriais e contextualmente adaptadas (ENAP, 2020, p. 7).

A análise da implementação das políticas públicas de atendimento e acolhimento a migrantes e refugiados, requer, assim, um olhar atento para os diferentes níveis e dimensões da ação estatal. Inspirada nos estudos de Lotta (2019), este estudo considera o papel central dos burocratas de nível de rua, profissionais que operam diretamente nas pontas do serviço público e que, ao lidarem com situações

complexas e diversas, exercem discricionariedade na aplicação das políticas. É nesse espaço de decisão cotidiana que se expressam as práticas de atendimento técnico e as possibilidades de acolhimento humanizado, especialmente relevantes para populações em situação de vulnerabilidade, como muitas vezes são os migrantes e refugiados, em especial os que buscam apoio público.

Reconhece-se que a efetividade das políticas públicas voltadas à população em situação de vulnerabilidade, como migrantes, refugiados e apátridas, exige uma abordagem intersetorial que articule diferentes áreas do governo, como saúde, assistência social, educação e habitação. Essa articulação intersetorial vai além de uma diretriz normativa, sendo uma exigência concreta diante da complexidade dos processos sociais que envolvem a mobilidade humana. No caso da política de assistência social, por exemplo, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) demonstrou que o enfrentamento das desigualdades requer a integração entre políticas públicas e a definição clara das responsabilidades entre os entes federados (JACCOUD *et al.*, 2020).

A partir desse arcabouço teórico, busca-se compreender quais são as políticas públicas atualmente em curso e os caminhos e obstáculos da implementação delas no atendimento a migrantes e refugiados em Belo Horizonte, observando como as diretrizes normativas são apropriadas, adaptadas e (re)significadas no nível local.

3. MIGRAÇÃO E DESIGUALDADES

Migrar é considerado um direito humano, mas, muitas vezes, o fluxo migratório é impulsionado por uma série de motivos, como precariedade de vida, insegurança alimentar e falta de serviços básicos e frequentemente também expõe os indivíduos a novas e acentuadas desigualdades. Ademais, as várias formas da migração, sejam internas ou internacionais, voluntárias ou forçadas, representam um fenômeno social intimamente relacionado às desigualdades. Portanto, falar da migração e refúgio equivale, em muitos casos, a falar de pessoas em situação de vulnerabilidade e nas desigualdades econômicas, sociais, territoriais e simbólicas que marcam os percursos destes indivíduos pelo mundo.

Em relação à situação das pessoas que migram, as desigualdades se manifestam também na forma como o migrante (no sentido do que é diferente ou do outro) é percebido e como a sociedade e o Estado lidam com discriminações, xenofobismo e outras formas de exclusão (SAYAD, 1998; LUSI, 2015). Quando vista como uma desvantagem, se torna um fator para a produção e/ou reprodução de vulnerabilidades, levando a situações de discriminação e exclusão (LUSI, 2015).

A perspectiva dos direitos humanos aponta como fundamental abordar a migração para além de ser apenas uma questão de segurança nacional ou do mercado de trabalho. Ela deve ser considerada, acima de tudo, como busca da dignidade e dos direitos inalienáveis de cada ser humano, independentemente de sua condição migratória. Ignorar tal pressuposto pode resultar em políticas que não induzem à integração, mas, pelo contrário, consolidam as discrepâncias existentes (LUSI, 2015).

Embora o Brasil tenha feito progresso, os desafios nas políticas migratórias permanecem grandes. Como descrito por Lusi (2015), casos graves de “trabalho análogo ao escravo” envolvendo migrantes são exemplos específicos de como a falta de fiscalização e o não reconhecimento sobre vulnerabilidades únicas torna-os altamente vulneráveis, o que, por sua vez, leva a altos níveis de exploração. A condição migratória irregular, o isolamento linguístico e as barreiras socioculturais são fatores que expõem ainda mais os migrantes a riscos, demandando que as políticas públicas atuem com base na equidade, e não meramente na igualdade formal. Nessa acepção, a equidade procura uma igualdade que acolha a diferenciação das desigualdades sofridas de migrantes e refugiados, a fim de assegurar efetividade e justiça na conquista de direitos e de acesso a bens e serviços.

Assim, o fenômeno migratório não é um movimento periférico ou excepcional das sociedades contemporâneas. É um processo constitutivo das dinâmicas sociais, econômicas e territoriais que estruturam o mundo globalizado. Migrar, em grande medida, é um ato que revela e ao mesmo tempo responde às desigualdades historicamente produzidas.

Dessa forma, a migração é, muitas vezes, expressão e consequência de múltiplas exclusões. As decisões de migrar são, com frequência, impulsionadas por contextos de vulnerabilidade estrutural: ausência de políticas públicas nos países de origem, pobreza extrema, degradação ambiental, violência, guerras ou ausência de perspectivas econômicas. Ao mesmo tempo, os países de destino, embora necessitem da força de trabalho do migrante para setores precarizados da economia, frequentemente operam regimes de contenção, exclusão simbólica e desigualdade legal. A migração contemporânea é, portanto, atravessada por uma profunda ambivalência: necessidade e rejeição, utilitarismo e invisibilização (BERTOLDO, 2018).

Nesse contexto, uma análise mais crítica exige que se ultrapasse as abordagens meramente quantitativas ou utilitaristas e se encare a migração como expressão de desigualdades estruturais, históricas e políticas. Nesse sentido, mostra-se relevante o referencial de Abdelmalek Sayad (1998), autor argelino que propõe uma leitura sociológica da migração que rompe com os discursos tecnocráticos e joga luz às múltiplas formas de invisibilização e subalternização que os sujeitos migrantes enfrentam. Sayad critica o que chama de “pensamento de Estado”, uma racionalidade dominante que trata a migração de forma funcionalista, subordinando o migrante às demandas do mercado de trabalho, sem reconhecê-lo como sujeito de direitos.

Sayad coloca, ainda, que o migrante não é apenas um deslocado físico, mas alguém cuja presença revela tensões ocultas tanto na sociedade de origem quanto na de destino. Aponta também para a produção de desigualdade na seletividade que expõe o caráter excludente das estruturas institucionais. Além disso, a migração é constantemente marcada por uma contradição: os países receptores necessitam da força de trabalho dos migrantes, mas resistem a incluí-los plenamente. Essa ambivalência alimenta um ciclo de exclusão e vulnerabilidade, em que o migrante é necessário, mas marginal.

Sayad (1998) traz o conceito de "dupla ausência" para expressar a condição ambígua e precária do imigrante, que se encontra simultaneamente ausente de sua

sociedade de origem, da qual partiu por falta de condições dignas de vida, e ausente da sociedade de destino, que não o reconhece plenamente como sujeito de direitos. Essa dupla exclusão evidencia não apenas uma ausência física ou geográfica, mas simbólica, social e política. O migrante, para Sayad (1998), é um “ser provisório”, permanentemente marcado pela ideia de retorno, mesmo quando esse retorno nunca ocorre de fato. Esse estado de suspensão existencial contribui para a produção de subjetividades vulnerabilizadas e marginalizadas.

A desigualdade se manifesta, nesse contexto, de forma multidimensional. Em primeiro lugar, há a desigualdade de origem: as condições materiais, políticas e institucionais que forçam sujeitos a migrar são, muitas vezes, resultado de relações desiguais, heranças coloniais, dependência econômica, guerra, fome, degradação ambiental e ausência de políticas públicas. Para Sayad (1998), a migração não deve ser analisada apenas a partir do país receptor, mas também como produto das estruturas que, nos países de origem, expulsam seus cidadãos. O autor denuncia a forma como os Estados nacionais institucionalizam a desigualdade através de leis migratórias seletivas e assimétricas. A burocratização da presença migrante seria uma forma de “gestão da exclusão”. O migrante é tolerado enquanto útil, mas raramente reconhecido enquanto pertencente.

Por fim, há a desigualdade simbólica e epistemológica. Sayad (1998) é um dos autores a insistir na sociologia da migração como sociologia do Estado e da própria sociedade receptora. Ao tratar o migrante como “problema social”, os Estados e suas instituições projetam sobre ele as contradições internas que não desejam enfrentar: desemprego, crise urbana, insegurança e desigualdade racial. O migrante torna-se, por vezes, uma espécie de bode expiatório da desorganização estrutural dos países receptores.

Assim, pensar políticas públicas voltadas à migração requer o rompimento com paradigmas simplesmente assistencialistas ou economicistas e a construção de uma perspectiva que integre direitos humanos, justiça social e reconhecimento da dignidade dos sujeitos. Isso implica também reconhecer os migrantes como produtores de saber, cultura e resistência, e não apenas como beneficiários passivos de políticas ou objetos de controle.

A atualidade do pensamento de Sayad (1998) é evidente frente ao crescimento da xenofobia, do nacionalismo excludente e das políticas migratórias restritivas em várias partes do mundo. Seu estudo convida à formulação de análises

mais críticas, que compreendam a migração não como exceção, mas como uma dimensão constitutiva das sociedades desiguais e que, portanto, exige respostas igualmente estruturais.

Outro referencial no campo da justiça social é Nancy Fraser (2007), que propõe uma concepção tridimensional, que articula as esferas da redistribuição, do reconhecimento e da participação como dimensões interdependentes da justiça (FRASER, 2007). Em sua abordagem, rejeita a separação entre as lutas por igualdade econômica e por valorização identitária, colocando que “justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente” (FRASER, 2007, p. 103). Aplicando essa perspectiva ao contexto das migrações, é possível compreender que as populações migrantes enfrentam privações materiais (redistribuição), desvalorização cultural e simbólica (reconhecimento) e barreiras à participação política efetiva (participação). A autora argumenta que a justiça requer “condições que permitam a todos os membros da sociedade interagir uns com os outros como parceiros” (FRASER, 2007, p. 118), o que implica, no caso migratório, garantir acesso igualitário a direitos, ao respeito cultural e à escuta institucional.

Sua proposta de “modelo de status” reformula a noção de reconhecimento, não como mera valorização de identidades culturais, mas como a superação de barreiras institucionais que negam a paridade de participação social (FRASER, 2007). Assim, o enfrentamento das desigualdades migratórias exige políticas públicas que articulem distribuição equitativa de recursos, valorização da diversidade e mecanismos de escuta e deliberação democrática (FRASER, 2007). Sem essa articulação, tais políticas tendem a se restringir a respostas assistencialistas, que reforçam a posição subalterna dos migrantes no tecido social.

3.1 A Complexidade da Inclusão: Interseccionalidade e Intersetorialidade na Garantia de Direitos a Migrantes

Importante reforçar que a migração não afeta todos os sujeitos da mesma forma, pois está profundamente entrelaçada com desigualdades estruturais. Os migrantes não constituem um grupo homogêneo; ao contrário, suas experiências são marcadas por trajetórias distintas e por diferentes posicionamentos sociais, o que também implica vivências desiguais de exclusão, violência e acesso a direitos (BERTOLDO, 2018).

As pesquisas que analisam a complexa relação da interseccionalidade nos movimentos migratórios revelam que a "cidadania" atua como uma marca adscritiva, interligada a outras desigualdades sociais enraizadas, como questões de raça, gênero e nível social. Portanto, a implementação de políticas migratórias que sejam eficientes e equitativas exige a compreensão de que a migração é um fenômeno inevitavelmente conectado à criação e perpetuação de desigualdades e, por essa razão, precisa ser encarado com uma análise que considere múltiplos fatores, com uma abordagem interseccional e atenta aos diferentes níveis de marginalização que afetam os indivíduos migrantes (BERTOLDO, 2018).

No enfrentamento das desigualdades vivenciadas por migrantes e refugiados, é importante esse entendimento de que a questão resulta da combinação de múltiplas dimensões que se inter-relacionam, expressando-se de forma mais aguda entre determinados segmentos sociais. Mulheres migrantes, por exemplo, frequentemente enfrentam múltiplas vulnerabilidades que combinam desigualdades de gênero com precariedades materiais e institucionais. De modo semelhante, migrantes racializados ou em situação irregular tendem a enfrentar barreiras adicionais, tanto no acesso a políticas públicas quanto nas relações sociais cotidianas (BERTOLDO, 2018).

Bronzo (2011, n.p.), quando discute o caráter multifacetado da pobreza, aponta para "cada um [dos fatores] vai reforçando o outro, criando uma situação de múltiplas privações [...] essa teia da pobreza é exatamente uma teia em que não há uma saída [...] Há vetores que se somam e se interagem". Assim, políticas que não consigam dar respostas integradas tendem a ser insuficientes, como destacam Jaccoud *et al.* (2020), ao analisarem que a superação das múltiplas privações exige respostas articuladas entre diferentes áreas da política social.

No caso dos migrantes, essa exclusão é intensificada quando as políticas públicas são fragmentadas ou desconsideram as especificidades de determinados grupos. Exige também uma abordagem intersetorial que seja, ao mesmo tempo, sensível às intersecções de desigualdades, como para a condição para a garantia de direitos e a construção de cidadania, como argumentam Jaccoud *et al.* (2020).

A intersetorialidade é apresentada por Jaccoud *et al.* (2020) como uma estratégia essencial para o enfrentamento de problemas sociais complexos, como a pobreza e a vulnerabilidade. Trata-se da articulação entre diferentes setores de políticas públicas, como assistência social, saúde, educação, habitação e trabalho, que, de forma integrada, buscam oferecer respostas mais eficazes às múltiplas

dimensões da exclusão social. Nesse sentido, a intersectorialidade não se configura apenas como uma diretriz normativa, mas como uma exigência prática para garantir a efetividade das políticas sociais. Requer também a coordenação intergovernamental, de modo a alinhar estratégias entre os diversos níveis de governo envolvidos na implementação das ações públicas.

Um exemplo da complexidade da questão é a chegada de grupos indígenas, como os Warao, que introduziu desafios no acolhimento de uma população, já marcada por alta vulnerabilidade. Compreender esse processo migratório e a inserção de migrantes nas sociedades de destino, bem como a manutenção de vínculos com a origem, requer um olhar cuidadoso. Portanto, no caso específico dos Warao, a abordagem interseccional permite entender como sua identidade indígena proeminente, com diferenças culturais e cosmovisão significativas e modos de vida considerados “incomuns” em comparação com a maioria da população brasileira, em conexão com seu status de refugiados/deslocados forçados, afeta suas condições de vida e bem-estar. Nesse sentido, enfrentar esse processo aponta para vários desafios, como barreiras linguísticas e culturais, xenofobia, dificuldades na inserção de trabalho e regularização migratória, inadequação nos serviços prestados acolhimento, e vulnerabilidades específicas, que dificultam a garantia de direitos e o respeito às suas práticas, crenças e modos de vida tradicionais. O viés interseccional é necessário para compreender se a resposta pública tem levado em consideração um olhar que integre a cosmovisão e as necessidades específicas dessa população.

Portanto, abordar a migração sem caracterizar as desigualdades que afetam estes sujeitos é manter uma compreensão superficial do fenômeno. É necessário um olhar que reconheça que desigualdades de classe, raça, gênero e território não são camadas separadas, mas forças que operam simultaneamente na vida dos migrantes. Nessa perspectiva, o estudo aborda a complexa relação entre migração internacional, desigualdade de gênero, classe social e raça, com foco nas mulheres migrantes inseridas no trabalho doméstico (BERTOLDO, 2018). O estudo mostra, ainda, como a migração internacional contemporânea tem um componente de predominância feminina, indicando um reflexo direto da feminização da pobreza e das profundas desigualdades econômicas globais. Mulheres cada vez mais se inserem nos fluxos migratórios, frequentemente direcionadas a nichos de trabalho historicamente femininos, como o serviço doméstico e/ou cuidado. E, por fim, explora as múltiplas

vulnerabilidades enfrentadas por essas migrantes e a intrínseca ligação entre desigualdade e mobilidade humana (BERTOLDO, 2018).

Dessa forma, a crescente participação feminina nos movimentos migratórios internacionais tem ganhado visibilidade e redefine a mulher como ator central nesses processos. Argumenta que as relações de gênero são estruturantes no fenômeno migratório, interligando-se com aspectos de classe social e etnia. A subordinação em termos de gênero, classe social e etnia é a base para a análise das formas específicas de marginalização e exclusão com que se deparam as mulheres migrantes. O gênero como fenômeno da vida social perpetua formas de subordinação e desigualdade que se evidenciam de maneira específica para as mulheres migrantes, dadas as características da condição de mulher, migrante, classe e etnia (BERTOLDO, 2018).

A inserção massiva no trabalho doméstico, muitas vezes informal, as expõe a condições de trabalho precárias e abusivas. Como destaca Bertoldo (2018, p. 316), "a mulher migrante, além de sua vulnerabilidade de gênero, enfrenta a condição de não nacional, o que a remete a um espaço de privação, ausência de voz e ação." Essa condição de vulnerabilidade se manifesta na dificuldade de acesso a direitos básicos, na segregação laboral para nichos específicos e na constante ameaça de exploração e isolamento social. A irregularidade migratória, comum para muitas dessas mulheres, agrava ainda mais a situação.

O fenômeno da migração é complexo e, em geral, as condições socioeconômicas do migrante são graves e exigem atenção da sociedade e do Estado no país que o recebeu. Diante disso, ações ou programas fragmentados com baixo aporte de recursos se mostram insuficientes para garantir a plena cidadania e inserção do migrante na sociedade. A seção seguinte traz algumas reflexões sobre os desafios para provisão de políticas públicas para migrantes, considerando a complexidade que é atender as necessidades destes sujeitos.

3.2 Desigualdades e Migração: desafios para a provisão de políticas públicas inclusivas

As políticas públicas podem ser entendidas como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986 *apud* SOUSA, 2006). Assim, o processo de formulação de políticas públicas envolve a identificação de problemas, a análise de alternativas e a escolha de ações, que são influenciadas por diversos fatores, incluindo interesses

políticos e sociais. Da mesma forma, vale considerar que, como aponta Dye (1972), política pública é tudo aquilo que os governos “escolhem ou não fazer”. Assim, a inação também constitui uma forma de política pública.

Na questão das ações para o atendimento de migrantes e refugiados, é importante considerar essa inação. Miranda e Bronzo (2021) apresentam um exemplo elucidativo das possíveis consequências da omissão do poder público diante das migrações:

A xenofobia pode mesmo ser incentivada pela escolha da não ação pelo Estado, como se observou em Roraima, onde a demora de resposta do Estado brasileiro resultou em um crescente aumento da xenofobia sentida na região; ou mesmo ser explicitamente incentivada pelo poder público (MIRANDA; BRONZO, 2021, p. 421).

Dessa forma, os desafios para a implementar essas políticas são numerosos e persistem em diferentes escalas: discriminação institucional, exclusão social e até mesmo processos de criminalização dos migrantes configuram um cenário de vulnerabilidade múltipla (LUSSI, 2015). Além disso, a forma como são formuladas e implementadas reflete diretamente na questão do enfrentamento das desigualdades. Lombardo, Meier e Verloo (2013, p. 208) exemplificam quando abordam a formulação de políticas públicas, que pode contribuir para (re)produzir desigualdades de gênero:

A formulação de políticas públicas é um processo contínuo de planejamento, execução e avaliação de intervenções por parte dos Estados, em diferentes níveis de governo, incluindo o estabelecimento de instituições para definir as regras que orientam a sociedade. Como resultado dessas intervenções, ou tentativas de intervenção, as desigualdades existentes em todas as áreas são afetadas em sua natureza ou grau. Assim, a formulação de políticas pode (re)produzir desigualdades de gênero ou combatê-las, por meio de um diagnóstico reativo ou de uma prescrição proativa (LOMBARDO; MEIER; VERLOO, 2013, p. 208).

A complexidade do provimento de proteção humanitária torna-se ainda mais evidente em países marcados por desigualdades internas profundas, como o Brasil. Nesse caso, as políticas migratórias precisam lidar simultaneamente com a exclusão de grupos locais historicamente marginalizados e com a incorporação de populações estrangeiras em situação de vulnerabilidade.

Outro ponto importante é entender que a migração é um fenômeno intrínseco ao desenvolvimento, não uma emergência situacional. Requer, dessa forma, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e uma abordagem transversal e de longo prazo,

integrando a temática migratória nas agendas de desenvolvimento nacional e internacional (LUSSI, 2015).

Iniciativas como o alinhamento das ações governamentais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como a formulação de planos estaduais voltados à população migrante, têm representado importantes estratégias de avanço no atendimento a estas pessoas e no enfrentamento das desigualdades. No contexto do estado do Paraná, por exemplo, o estabelecimento do Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes e a implementação de planos específicos refletem um esforço institucional em garantir direitos e promover inclusão social (PIERRE, 2023).

Contudo, o desenho dessas políticas exige o reconhecimento dos próprios migrantes e refugiados como sujeitos políticos e protagonistas no processo de formulação das respostas institucionais. A ausência de sua participação tende a reproduzir lógicas tuteladas e assimétricas (LUSSI, 2015), o que reforça desigualdades. Suas vozes, experiências e aspirações devem ser centrais nos processos de tomada de decisão. Se a temática migratória não for incorporada à agenda por vontade política, ela emergirá por necessidade, com maiores complexidades e prazos mais apertados.

Ademais, o par dicotômico cidadão/estrangeiro, tradicionalmente utilizado nas normativas estatais, esconde uma série de gradações no status legal dos migrantes, relacionadas à origem nacional, tipo de documentação, tempo de residência, entre outros fatores. Essas variações definem, em grande medida, o nível de acesso ao bem-estar social, à proteção legal e à cidadania substantiva. Assim, mesmo dentro de um mesmo território, há desigualdades significativas entre os próprios estrangeiros, bem como entre cidadãos nacionais e descendentes de migrantes que, embora possuam a nacionalidade local, seguem sendo alvo de discriminação sistemática, especialmente no mercado de trabalho e nos espaços públicos.

Para enfrentar os complexos desafios da migração e refúgio, as políticas públicas devem ser concebidas de forma interdisciplinar, integrada e contextualizada, reconhecendo a multiplicidade de fatores que influenciam a experiência migratória (LUSSI, 2015). Fatores como a origem dos migrantes, as relações bilaterais entre países, as histórias culturais, as situações pessoais e socioculturais e as fases do projeto migratório (SAYAD, 1998) exigem respostas políticas flexíveis e adaptadas.

O objetivo primordial das políticas públicas deve ser garantir o acesso a todos os direitos assegurados a qualquer pessoa, e responder às diferenças de modo que

estas não se tornem fatores de discriminação ou cristalização de desigualdades. Isso implica em ir além da igualdade formal e buscar equidade, compreendendo que, pode ser necessário tratar de forma diferenciada situações desiguais (LUSSEI, 2015).

Nesse contexto, é preciso pensar políticas públicas em algumas dimensões fundamentais. O primeiro passo é garantir que direitos sociais sejam efetivamente universais, alcançando migrantes em situação regular ou irregular. Isso inclui saúde, educação, assistência social, habitação e segurança alimentar, sendo especialmente a saúde e a educação pública as portas de entrada para a inclusão (LUSSEI, 2015).

Outro passo é esse reconhecimento e combate à desigualdade estrutural. As políticas públicas precisam incorporar a dimensão interseccional da desigualdade. Mulheres migrantes, pessoas negras, indígenas ou LGBTQIA+ enfrentam múltiplas formas de exclusão. A ausência de ações afirmativas e recortes específicos nos programas sociais invisibiliza essas camadas de vulnerabilidade. O referencial de Fraser (2007), ao propor o tripé redistribuição-reconhecimento-participação, ajuda a pensar políticas que não apenas supram carências, mas também promovam o respeito à diversidade e à dignidade dos sujeitos.

Há, também, a questão da participação política e cidadania ativa. Como lembra Sayad (1998), o migrante é frequentemente um sujeito silenciado. Políticas públicas inclusivas devem criar espaços reais de escuta, deliberação e participação, inclusive com representação nos conselhos municipais, estaduais e federal. A inclusão de lideranças migrantes na elaboração de planos e programas é condição para superar a lógica “para os migrantes” e construir políticas “com os migrantes”.

No que se refere à distribuição no território e à articulação intersetorial, é importante ressaltar que a desigualdade se mostra também no espaço geográfico. Segundo o Guia sobre Políticas Locais de Migração, cidades com grande número de migrantes, as que estão em áreas de fronteira ou em regiões urbanas com muita informalidade, precisam de políticas desenhadas de acordo com seu contexto e necessidades. Para isso, é preciso o fortalecimento da cooperação federativa e também investimento em sistemas de dados integrados, que permitam diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Além disso, é necessário fortalecer a interação entre governos e sociedade civil para encontrar respostas aos desafios e oportunidades das migrações internacionais (LIMA, 2022).

Assim, a migração não pode ser vista apenas como um fenômeno demográfico, ela pode ser vista como uma lente crítica através da qual as fragilidades

e desigualdades das sociedades contemporâneas se tornam visíveis. Enquanto tal, a maneira como um país trata seus migrantes é reveladora de sua concepção de cidadania, de justiça e de pertencimento. Nesse sentido, o pensamento de Sayad (1998) continua atual: mais do que administrar fluxos, cabe ao poder público atuar nas estruturas que geram e aprofundam desigualdades. A construção de políticas públicas mais do que uma questão técnica, trata-se de uma escolha ética e política: construir sociedades mais justas, nas quais o direito de migrar, e de permanecer, seja respeitado.

A forma como as sociedades e seus governos tratam esse fenômeno é um indicativo de valores e de sua capacidade de construir comunidades verdadeiramente inclusivas. Reforçando que é imperativo que as políticas públicas reconheçam a migração como um componente intrínseco ao desenvolvimento humano, superando a lógica da criminalização e adotando abordagens baseadas nos direitos humanos, na dignidade e na equidade.

A formulação de políticas públicas voltadas à população migrante requer essa abordagem que vá além da lógica da emergência, da assistência pontual ou da integração meramente instrumental. A migração, sendo esse processo social e político, está profundamente enraizada nas desigualdades estruturais. Compreender essas desigualdades como causa, contexto e consequência da mobilidade humana é essencial para a construção de políticas públicas que promovam justiça social e inclusão efetiva. Esse olhar evidencia a urgência de políticas públicas que não apenas administrem a presença migrante, mas que enfrentem ativamente as desigualdades que permeiam suas experiências.

4. ELEMENTOS CENTRAIS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS

Uma análise das políticas públicas migratórias pode ter como estratégia a definição de categorias que permitam organizar o material empírico e teórico de forma comparativa. Bardin (2011) define categorias como: “rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico”, o que possibilita a sistematização do conteúdo e a interpretação crítica dos dados. Inspirada nos estudos e considerando uma análise multidimensional em torno de dimensões estruturais, estas categorias foram adaptadas e definidas para melhor compreender o contexto de Belo Horizonte.

Assim, além da análise documental e das entrevistas, esta pesquisa contempla o levantamento e a sistematização da produção acadêmica existente sobre migração, refúgio e políticas públicas. Foram pesquisados artigos científicos, teses e dissertações disponíveis em bases acadêmicas, tais como Scielo, CAPES Periódicos e repositórios institucionais, a fim de mapear como o tema do atendimento a migrantes e refugiados vem sendo discutido na literatura.

Esse levantamento permitiu identificar diferentes enfoques teóricos e metodológicos já empregados; compreender as tendências de análise sobre a implementação de políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados no Brasil; bem como localizar estudos específicos sobre Belo Horizonte ou sobre experiências municipais comparáveis.

Dessa forma, esse levantamento acadêmico funcionou como etapa inicial e estruturante, pois permitiu situar o problema de pesquisa em diálogo com o estado da arte. Além disso, a sistematização do material encontrado orientou a definição de categorias analíticas para a etapa de análise de conteúdo, garantindo maior consistência na interpretação dos documentos e entrevistas.

A revisão da literatura não se restringe a fornecer um panorama teórico, mas integra o processo de investigação ao lado da análise documental e das falas dos atores sociais. Assim, a análise da implementação de políticas públicas voltadas para refugiados e migrantes pode ser organizada a partir de dimensões que permitam compreender tanto os limites quanto os avanços das ações realizadas.

Com base na pesquisa, foi possível destacar sete categorias analíticas que estruturam o trabalho: institucionalidade; inclusão econômica; dimensão social e cultural; proteção e segurança; governança e participação social; financiamento e sustentabilidade; efetividade da implementação.

4.1 Institucionalidade

A categoria institucionalidade permite avaliar a existência de marcos legais, estruturas formais de governança migratória, como conselhos, secretarias e planos específicos que asseguram direitos aos migrantes e refugiados. De acordo com Cunha e Cunha (2002), políticas públicas devem ser entendidas como um esforço coletivo que integra diferentes atores em busca da resolução de problemas sociais.

A institucionalidade das políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil foi construída de forma gradual e marcada por avanços legais relevantes, mas que ainda não resultaram em uma estrutura sólida e abrangente de acolhimento. Segundo França, Ramos e Montagner (2019, p. 90), “não parece haver, de modo sistemático, um campo de públicas (Farah, 2016) bem estabelecido no Brasil para essa demanda específica e emergente”. Isso evidencia a ausência de uma política pública consolidada, com órgãos, planos e instâncias próprias, dedicada ao tema da migração.

A Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) é o alicerce legal, pois positivou a garantia do direito de tratamento igualitário aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, além de prever a prevalência dos Direitos Humanos nas relações internacionais. Estar no texto constitucional é um passo importante para avançar na institucionalização das políticas públicas para migrantes. A institucionalidade das políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil é sustentada por marcos constitucionais e infraconstitucionais que reafirmam o compromisso do Estado com os direitos humanos e com a proteção internacional.

Essa estrutura normativa, conforme observa Lima (2019, p. 126), fortalece a institucionalidade da política no Brasil, ao estabelecer um arranjo que integra Estado e sociedade civil na implementação de ações voltadas à proteção e integração de refugiados.

As instituições norteiam as ações dos atores governamentais e não governamentais, o que pode ser percebido ao se analisar o processo de implementação da Lei de Refúgio nº 9.474/1997 (LIMA, 2019, p. 126).

No nível subnacional, as experiências são ainda incipientes e desiguais. O município de São Paulo foi pioneiro ao sancionar a Lei Municipal nº 16.478/2016 (SÃO PAULO, 2016) que ficou conhecida como Política Municipal para Imigrantes. Ela abriu

caminho para criar mecanismos institucionais de governança, como o Conselho Municipal de Imigrantes e os Centros de Referência e Acolhimento para Imigrantes (CRAI) (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 94). Essa iniciativa representou um marco local de institucionalização, sendo considerada referência para outros municípios.

O papel das secretarias e órgãos executivos também aparece como ponto frágil. Muitas vezes, o atendimento a refugiados é diluído em estruturas mais amplas de assistência social, sem setores específicos para essa população. Isso gera, como destacam França, Ramos e Montagner (2019, p. 100), uma política de caráter fragmentado, “pautada sempre pelo caráter da emergência”, em vez de estruturada e permanente.

Assim, a institucionalidade no campo da migração e refúgio no Brasil se apoia em um arcabouço normativo importante, mas ainda carece de consolidação tanto administrativa quanto política. Há avanços no plano legal e em iniciativas municipais, como São Paulo, porém, a ausência de políticas nacionais integradas e a sobrecarga da sociedade civil na execução das ações revelam que a institucionalidade permanece parcial e limitada.

A eficácia das políticas migratórias e de refúgio depende da implementação em nível local (estadual e municipal), onde os migrantes e refugiados acessam serviços essenciais como saúde, educação e emprego. Para isso, depende tanto das normas quanto das ações. Um caminho para ampliar a institucionalização da política para migrantes são os planos. A nível federal, há o Plano de Ação para Imigrantes e Refugiados que visa “consolidar e sistematizar ações concretas, estabelecer prazos e responsáveis pela sua execução” (BRASIL, 2016, p. 41 *apud* LIMA, 2019, p. 21). Este plano é composto por 10 eixos, incluindo Educação, Trabalho, Saúde, Fortalecimento institucional, e Acolhimento.

Muitos estados e municípios, embora sejam os principais receptores das demandas, não possuem planos ou políticas migratórias específicas, o que faz com que a maior parte do atendimento recaia sobre estruturas já existentes, especialmente da assistência social. Benevenuto (2022) observa que há fragilidades na implementação e desarticulação entre os diferentes níveis federativos, o que leva as Secretarias de Direitos Humanos, Justiça, Cidadania ou Assistência Social a assumirem, de forma fragmentada, a execução das ações voltadas à população migrante e refugiada.

No Distrito Federal, as políticas voltadas para refugiados configuram-se como resultado da conjugação de ações públicas realizadas pelo setor público, por organismos internacionais e pela sociedade civil. A articulação entre atores estatais, como a Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEE-DF), e atores não estatais, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e universidades, é essencial para a efetivação das políticas. Em muitos casos, tal articulação depende da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, como diretores escolares, que desempenham papel decisivo ao disponibilizar espaços públicos e apoiar iniciativas de ensino do português como língua de acolhimento (LIMA, 2019, p. v, 89-90, 125-126).

4.2 Inclusão Econômica

A inclusão econômica é um dos maiores desafios enfrentados pelos migrantes e refugiados no Brasil. A inserção no mercado de trabalho formal, o reconhecimento de diplomas estrangeiros, a promoção do empreendedorismo e o combate à discriminação são dimensões fundamentais e necessárias para a integração social dos migrantes. No entanto, ações nessa direção ainda se encontram em estágio inicial de implementação nos diversos entes da federação.

O arcabouço legal brasileiro assegura formalmente aos refugiados e migrantes os mesmos direitos trabalhistas que os trabalhadores nacionais. A CRFB/1988 estabelece o trabalho como um direito social (art. 6º) e um dos fundamentos da República (art. 1º, IV), devendo ser garantido a todo indivíduo em território nacional. Especificamente, a Lei nº 9.474/1997 garante ao refugiado o direito à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica e à carteira de trabalho. O solicitante de refúgio também tem o direito de obter a carteira de trabalho provisória para o exercício de atividades remuneradas no País.

Segundo França, Ramos e Montagner (2019, p. 93), a ausência de políticas consistentes expõe os refugiados a condições precárias de trabalho: “os refugiados se encontram, muitas vezes, em péssimas condições de trabalho, vítimas potenciais de trabalho escravo, tráfico de pessoas e racismo”. Essa situação reflete tanto a fragilidade das políticas de integração laboral quanto as barreiras burocráticas e culturais que limitam suas oportunidades.

Conforme Agostinho (2024), as políticas não devem se restringir a atender demandas laborais, mas também assegurar proteção de direitos e justiça social.

Entretanto, observou que, no Paraná, persistem entraves como o não reconhecimento de diplomas estrangeiros e episódios de discriminação, fatores que dificultam a inserção plena dos migrantes no mercado de trabalho. Em consonância, a OIM (2022, p. 16) advoga que “os migrantes trazem habilidades, conhecimentos e experiências que podem beneficiar as economias locais”, sendo papel das políticas criar condições para que esse potencial seja aproveitado. De acordo com Lima (2019), muitos refugiados que frequentam os cursos possuem formação acadêmica, mas acabam ocupando apenas subempregos.

Além disso, a informalidade aparece como principal destino ocupacional. Lussi (2015) argumenta que a ausência de uma política migratória estruturada “revela deficiências políticas claras, como a transgressão das leis trabalhistas [...] e a vulnerabilidade a que estão expostos os mais pobres no país” (*apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98). Essa condição reforça desigualdades e impede que os refugiados utilizem plenamente suas capacidades produtivas.

Andrade (2013, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98) observou que, especialmente no caso das mulheres, a falta de políticas públicas específicas e de apoio à conciliação entre trabalho e cuidado dos filhos pequenos agrava ainda mais as dificuldades de inclusão.

A precariedade do acesso ao emprego formal decorre de uma série de obstáculos estruturais e individuais, alguns deles discutidos no capítulo que trata das desigualdades e migração. Mas um que deve ser considerado nesse eixo é a desclassificação profissional: apesar de possuírem níveis educacionais relativamente altos em comparação à população brasileira, muitos refugiados e imigrantes enfrentam dificuldades em converter esse capital escolar em inserção profissional e estabilidade econômica. Como destaca o estudo, “além de capital escolar elevado, em comparação com a população brasileira, o conjunto de refugiados entrevistados revelou alto capital linguístico. Contudo, ambos os capitais não estão se traduzindo em capital econômico (emprego e renda)” (ACNUR, 2019, *apud* VELOSO *et al.*, 2024, p. 94).

Esse cenário evidencia o chamado “fenômeno de desclassificação socioeconômica”, caracterizado pela perda de status e pela dificuldade em utilizar as competências profissionais previamente adquiridas. O estudo ressalta que “o uso das habilidades profissionais no mercado de trabalho (formal ou informal) é bastante revelador do fenômeno de desclassificação socioeconômica [...] a que são submetidos

os refugiados e imigrantes em geral” (ACNUR, 2019, *apud* VELOSO *et al.*, 2024, p. 95). Em outras palavras, a inserção no mercado de trabalho brasileiro tem ocorrido, em grande parte, em condições precárias, sem que as formações e experiências profissionais desses sujeitos sejam plenamente reconhecidas.

A inclusão econômica é apoiada pela garantia de direitos sociais básicos. O acesso de refugiados e migrantes aos programas sociais brasileiros representa um importante instrumento de proteção social e de promoção de condições mínimas de subsistência. Segundo o referido estudo:

Montes Claros tem trabalhado pela inclusão dos refugiados com a efetivação de programas já ofertados pelo Governo Federal, como o cadastro para o recebimento do Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, acompanhamento das famílias pelo setor Emprego e Renda e entrega de alimentos e outras demandas do grupo (VELOSO *et al.*, 2024, p. 156).

Esses mecanismos, como o Cadastro Único (CadÚnico) e o Programa Bolsa Família, configuram-se como pilares de suporte básico à população em situação de vulnerabilidade. Eles também permitem o acesso a outros benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Veloso *et al.* (2024, p. 270) afirmam que:

Por meio do Programa de assistência social como o Cadastro Único, é possível fornecer serviços de apoio, educação, promoção de cultura Warao e capacitação para o mercado de trabalho, visto que têm acesso a todos os benefícios de um cidadão brasileiro (VELOSO *et al.*, 2024, p. 270).

Associada às políticas públicas, a sociedade civil poderia desempenhar papel relevante na promoção da inclusão econômica. No entanto, como já se afirmou anteriormente, há uma tendência a colocar os migrantes no trabalho informal ou em condições análogas à escravidão. A parceria entre setor público e sociedade civil, que poderia ser promissora na garantia dos direitos econômicos dos migrantes, se transforma em um desafio para o Estado, que precisa exercer a fiscalização para evitar que estes problemas aconteçam.

O combate à discriminação também é parte essencial da inclusão econômica. Embora a Lei de Migração de 2017 estabeleça o princípio do repúdio à xenofobia e à discriminação (BRASIL, 2017), na prática, refugiados ainda relatam preconceito e exclusão no ambiente de trabalho (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019). Isso reforça a necessidade de políticas de sensibilização e capacitação para empregadores e órgãos públicos.

Em síntese, o Brasil possui avanços normativos que garantem direitos, mas carece de políticas públicas estruturadas que favoreçam a empregabilidade e a inserção produtiva dos refugiados. O protagonismo da sociedade civil, de organizações não governamentais e de projetos inovadores revela alternativas de inclusão. Porém, a sustentabilidade dessas ações depende de maior articulação com o Estado e de políticas que combatam barreiras burocráticas, econômicas e culturais.

4.3 Dimensão Social e Cultural

A dimensão social e cultural compreende o acesso a serviços básicos, como saúde, educação, moradia, e também iniciativas de integração cultural. Segundo a OIM (2022, p. 30), políticas migratórias eficazes exigem “abordagens integrais, participação social e orçamento adequado”. Contudo, Agostinho (2024, p. 61) identificou que, no Paraná, a oferta de cursos de português era insuficiente frente à demanda, comprometendo a integração social.

Mesmo que a legislação assegure direitos fundamentais, a prática revela lacunas significativas e dependência das ações da sociedade civil. Lussi (2015) ainda argumenta que a ausência de participação efetiva dos migrantes na formulação das políticas resulta em ações limitadas e pouco eficazes.

No campo da saúde, França, Ramos e Montagner (2019, p. 99) destacam que “os estudos demonstram a ausência de políticas públicas abrangentes e estruturadas para a área de saúde”, o que compromete a efetividade do acolhimento. Collus (2014, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019), ao investigar refugiados idosos, apontou a dificuldade no acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), tanto por barreiras linguísticas quanto por falta de preparo dos profissionais. Além disso, pesquisas ressaltam a relevância das redes de apoio social como fator de proteção ao sofrimento psíquico, dado que a experiência do refúgio frequentemente envolve traumas de guerra, violência e deslocamento forçado (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 100).

Na moradia, a precariedade é recorrente. Viana (2016, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98) expõe as dificuldades dos refugiados em conseguir moradia em São Paulo, motivo pelo qual muitos se estabelecem em ocupações de prédios abandonados no centro da cidade” (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98). Essa realidade evidencia que, sem políticas

habitacionais direcionadas, refugiados tendem a recorrer a alternativas informais, o que agrava sua situação de vulnerabilidade.

Em relação à educação e aprendizagem do português, iniciativas como a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), desenvolvida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em parceria com universidades brasileiras, têm se mostrado fundamentais. Essa política fomenta ações de ensino da língua portuguesa, acesso ao ensino superior e atividades de sensibilização cultural. Segundo França, Ramos e Montagner (2019, p. 95), parcerias com instituições de ensino têm sido decisivas para oferecer cursos de idioma, muitas vezes em colaboração com organizações da sociedade civil.

Ainda em relação à dimensão social e cultural, sobretudo, na integração por meio do programa Português como Língua de Acolhimento (PLAc¹), os projetos mapeados por Lima (2019) mostram que eles ensinam o português, oferecem apoio jurídico, atendimento médico e atividades culturais. Todas estas ações fortalecem vínculos comunitários e diminuem o sentimento de isolamento do migrante (LIMA, 2019).

Os objetivos consistem em: ensinar português de uma forma descontraída e adaptando ao dia-a-dia do aluno; desenvolver estratégias para a inserção cultural e organizar atendimentos médicos, suporte jurídico e confraternizações (LIMA, 2019, p. 88).

Assim, a língua deixa de ser apenas um recurso instrumental e passa a ser reconhecida como eixo central da integração cultural e cidadania. Além disso, ela facilita o acesso do migrante a serviços públicos fundamentais para reduzir sua situação de vulnerabilidade.

Na dimensão da integração cultural, projetos artísticos e sociais têm buscado visibilizar a presença e as histórias dos refugiados no Brasil. O projeto Vidas Refugiadas, por exemplo, utiliza narrativas e imagens para dar voz a mulheres refugiadas, contribuindo para a sensibilização da sociedade e para o combate ao preconceito (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 93). Iniciativas desse tipo contribuem para a desconstrução de estereótipos e para a construção de uma convivência intercultural.

¹ Português como Língua de Acolhimento (PLAc) é uma abordagem para ensinar português a migrantes e refugiados que considera as suas necessidades sociais, culturais e legais, indo além da gramática para facilitar a sua integração.

Entretanto, apesar dessas experiências positivas, a literatura revela um vazio de políticas culturais específicas. França, Ramos e Montagner (2019, p. 100) observam como resultado preocupante o fato de que “não surgiram produções que trabalhem a xenofobia no contexto nacional”. Este fato indica a ausência de políticas públicas estruturadas de combate a preconceitos e de promoção ativa da convivência multicultural.

Assim, segundo a literatura especializada, a dimensão social e cultural mostra-se marcada por uma tensão entre avanços normativos e práticas fragmentadas. Enquanto a legislação e as parcerias universitárias oferecem caminhos de integração, a ausência da implementação por parte dos governos de ações mais estruturadas e contínuas em saúde, moradia e cultura torna a experiência do refúgio no Brasil um pouco mais dependente da sociedade civil e de redes locais de solidariedade.

4.4 Proteção e Segurança

A categoria proteção e segurança relaciona-se ao acesso à documentação, à defesa de direitos e à prevenção de situações de exploração ou violência. Saravia (2006) lembra que a implementação de políticas depende da “mobilização de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos”, condições frequentemente limitadas no campo da proteção migratória. No Paraná, Agostinho (2024, p. 63) constatou que a burocracia e a falta de articulação institucional fragilizam a garantia de direitos. A CRFB/1988 assegura direitos fundamentais a todos, independentemente de nacionalidade (BRASIL, 1988), mas, como observa Lima (2022), a aplicação prática desses marcos enfrenta obstáculos, especialmente no atendimento local.

Oliveira (2008, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98), em sua pesquisa com refugiados colombianos no Amazonas, evidenciou “a desconfiança em relação às instituições que deveriam acolhê-los - ACNUR, CONARE e Polícia Federal - e os maus tratos e insensibilidade de seus funcionários”. Esse dado aponta para a distância entre os dispositivos legais e a prática cotidiana no atendimento.

Outro aspecto central da proteção refere-se ao acesso à documentação. Sem CPF, carteira de trabalho ou protocolo de solicitação de refúgio, refugiados ficam impossibilitados de acessar emprego formal, saúde e educação, ficando mais expostos a formas de exploração. França, Ramos e Montagner (2019, p. 93) destacam que a ausência ou demora na emissão desses documentos acentua sua situação de

vulnerabilidade, tornando-os alvos potenciais de trabalho escravo e tráfico de pessoas.

A prevenção contra violência e discriminação também aparece como lacuna. Embora a lei determine repúdio à xenofobia, os estudos revisados pelos autores não encontraram produções nacionais que abordassem sistematicamente o tema (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 100). Essa ausência sugere que o enfrentamento da xenofobia ainda não constitui uma política pública estruturada, ou ainda não entrou na agenda dos centros de pesquisa. Por isso, o tema permanece em grande medida restrito a iniciativas isoladas da sociedade civil.

Em síntese, a proteção e segurança dos refugiados no Brasil tem respaldo legal avançado, mas a efetividade desse aparato é limitada. A burocracia no acesso à documentação, a insuficiência de políticas contra a exploração laboral e a insuficiência de ações governamentais mais intensas contra a xenofobia revelam um campo em que a prática ainda não acompanha os avanços normativos. O país possui marcos legais para garantir a proteção, mas depende de maior articulação institucional e de implementação efetiva para assegurar a segurança e os direitos dessa população.

4.5 Governança e Participação Social

A OIM, Agência da ONU para as Migrações, define Governança Migratória como um conjunto de estruturas combinadas de normas, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacionais, nacionais, regionais e internacionais). Ela considera ainda os processos que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando os direitos, responsabilidades e promoção da cooperação internacional fazem parte da referida governança (2019, p. 138, *apud* OIM, 2022, p. 16).

Isso envolve os governos, as organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e os próprios migrantes (LIMA, 2022). Agostinho (2024, p. 65) destaca que, no Paraná, universidades e ONGs desempenham importante papel ao suprir lacunas deixadas pelo poder público, o que revela fragilidades na coordenação governamental. Lussi (2015) critica a ausência de participação ativa dos migrantes nos processos decisórios, apontando que isso resulta em políticas pouco representativas de suas reais necessidades.

A governança das políticas para refugiados no Distrito Federal caracteriza-se pela forte atuação de redes interinstitucionais. Estas envolvem universidades, ONGs (IMDH, Cáritas), organismos internacionais (ACNUR, OIM) e órgãos públicos locais.

Essa rede de cooperação é responsável pela oferta dos cursos de português e pela coordenação de outras atividades. Segundo Lima (2019, p. 125), a interação entre diferentes atores foi essencial para que os projetos de ensino do PLAc pudessem se manter ativos, mesmo sem um programa governamental centralizado:

Identificamos os atores que participam ou participaram de ações relacionadas à acolhida dos imigrantes e refugiados no DF, como IMDH, UnB e SE-DF, que por meio de coordenação e parcerias atuam na promoção dos cursos de português (LIMA, 2019, p. 125).

Assim, a governança das políticas públicas para refugiados no Brasil caracteriza-se pela importante presença da sociedade civil, em parceria com organismos internacionais, universidades e, em menor medida, com o Estado. O protagonismo do governo federal e dos entes subnacionais, embora respaldado por legislações como a Lei 9.474/1997 e a Lei de Migração de 2017, revela-se limitado no que tange à integração efetiva dessa população.

Apoiando esses apontamentos, França, Ramos e Montagner (2019, p. 94) colocam que, “o trabalho de acolhimento direto e de assistência a esses imigrantes é, em grande parte, realizado por organizações não governamentais, resultado do empenho da sociedade civil, com apoio do ACNUR”. Essa constatação evidencia a centralidade de entidades da sociedade civil, que atuam na linha de frente oferecendo moradia temporária, cursos de português, apoio jurídico e orientação laboral.

Apesar do papel ativo da sociedade civil, há críticas à falta de coordenação entre as esferas governamentais. Silva (2013, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98) argumenta que o CONARE, órgão responsável pelo reconhecimento do status de refugiado, “se preocupa em estabelecer critérios de elegibilidade e reconhecimento de refugiados, delegando sua integração à sociedade civil organizada”. Esse arranjo institucional demonstra uma assimetria: enquanto o Estado normatiza, a execução prática recai sobre ONGs, universidades e redes locais.

Iniciativas de participação social também emergiram em nível municipal. O caso de São Paulo é emblemático, com a criação da Política Municipal para Imigrantes (Lei 16.478/2016), que instituiu o Conselho Municipal de Imigrantes. Esse órgão de caráter consultivo abriu espaço para a participação direta dos migrantes e refugiados

nas decisões de políticas públicas, representando um avanço na perspectiva democrática (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 94). No entanto, experiências semelhantes ainda são raras em outras cidades brasileiras.

As universidades também desempenham papel relevante na governança. Através da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em parceria com o ACNUR, diversas instituições de ensino superior têm implementado ações de ensino de português, extensão comunitária e acesso à educação formal para refugiados. Essas iniciativas ampliam a integração cultural e social, além de reforçar a conexão entre pesquisa acadêmica e políticas públicas (OLIVEIRA, 2018).

Entretanto, o que os estudos apontam é que a governança segue fragmentada e pouco institucionalizada. França, Ramos e Montagner (2019, p. 98) observam que “as produções apresentam as políticas públicas sempre no viés de sua falta ou insuficiência, mostrando que as ações do governo parecem ser pautadas sempre pelo caráter da emergência”. Isso indica que a participação social, embora ativa, ainda não encontra contrapartida em uma coordenação estatal sólida e contínua.

Assim, a governança dessas políticas no Brasil é caracterizada por uma combinação de esforços: a normatização pelo Estado, a execução por ONGs e universidades e a articulação internacional pelo ACNUR. Contudo, a ausência de planos nacionais de integração e a baixa institucionalização de conselhos e fóruns participativos limitam a construção de um sistema de governança inclusivo e duradouro.

4.6 Financiamento e Sustentabilidade

O financiamento e a sustentabilidade das políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil ainda constituem um dos pontos mais frágeis da institucionalidade migratória. Embora existam legislações que garantem direitos, não há um sistema estável de recursos públicos destinado especificamente ao acolhimento e à integração dos refugiados.

França, Ramos e Montagner (2019, p. 100) observam que “as ações do governo parecem ser pautadas sempre pelo caráter da emergência”. Isso, em grande medida, reflete um modelo de financiamento reativo, baseado em respostas a crises específicas, em vez de políticas programáticas contínuas. Essa dependência de recursos emergenciais compromete a previsibilidade e a sustentabilidade das ações.

Grande parte do financiamento das iniciativas voltadas aos refugiados no Brasil provém de parcerias com organismos internacionais, como o ACNUR. Esse apoio é direcionado especialmente para projetos implementados por organizações da sociedade civil. Estas assumem a linha de frente no atendimento, oferecendo moradia temporária, orientação jurídica e capacitação profissional (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 94). Ressaltando que o financiamento constitui uma dimensão transversal, pois influencia todas as demais categorias.

Embora o Plano Plurianual (PPA) e as Leis Orçamentárias estabeleçam diretrizes para o financiamento de políticas públicas, a realidade orçamentária frequentemente restringe a capacidade dos governos de implementar políticas adequadas para atender às demandas dos migrantes. Contudo, a efetividade dessas políticas fica comprometida na prática pela insuficiência e previsibilidade de recursos estáveis, dependência de financiamentos pontuais e ausência de coordenação entre os diversos setores envolvidos. Agostinho (2024, p. 70) recomenda a diversificação das fontes de financiamento e o fortalecimento de parcerias como medidas fundamentais para garantir a sustentabilidade das políticas migratórias.

A sustentabilidade das políticas depende, em grande parte, de parcerias e convênios. Projetos como o desenvolvido pela Cáritas e pela Fundação Banco do Brasil contaram com financiamento para pagar professores, transporte, material didático e alimentação dos alunos (LIMA, 2019, p. 96). Entretanto, a instabilidade dos recursos é apontada como um dos principais entraves. Dirigentes relatam dificuldades em manter a estrutura, dependendo de editais e doações externas, o que compromete a continuidade das ações (LIMA, 2019, p. 105).

O financiamento do projeto é resultante da parceria com a Fundação Banco do Brasil. Os recursos recebidos pagam professores, alimentação, material didático e transporte dos alunos (LIMA, 2019, p. 96).

No nível subnacional, algumas experiências revelam arranjos de financiamento compartilhado. Em São Paulo, por exemplo, a Casa de Passagem Terra Nova, criada em 2014, foi mantida por meio de convênios entre a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, a Cáritas e a Missão Paz. Esse modelo de parceria mostra-se eficaz para garantir atendimento imediato, mas sua sustentabilidade depende da renovação de contratos e da continuidade da

cooperação entre Estado e sociedade civil (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 95).

Entretanto, o Brasil não dispõe de um fundo nacional de integração de refugiados ou de uma linha orçamentária estável para políticas migratórias. Isso resulta em forte desigualdade regional: enquanto cidades como São Paulo conseguem mobilizar parcerias e recursos, estados fronteiriços como Roraima e Acre enfrentam fluxos intensos de entrada sem estrutura equivalente (MENDONÇA, 2018, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 96). A ausência de mecanismos estáveis de financiamento reforça a assimetria entre legislações avançadas e a prática limitada.

Além disso, a sustentabilidade das políticas está atrelada à capacidade de articulação com outros setores, como saúde, assistência social e trabalho. A transversalidade, embora prevista nas legislações, encontra dificuldades de implementação devido à falta de orçamento próprio e de mecanismos de coordenação intersetorial.

Portanto, o financiamento das políticas de refúgio no Brasil se apoia majoritariamente em convênios, parcerias e recursos internacionais, revelando fragilidade estrutural. Sem uma base orçamentária estável e contínua, as ações permanecem sujeitas à descontinuidade política e à volatilidade das agendas governamentais, o que compromete sua sustentabilidade no médio e longo prazo.

4.7 Efetividade da Implementação

Os estudos mobilizados mostram que a efetividade da implementação das políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil é limitada, revelando um descompasso entre os marcos legais existentes e as ações concretamente ofertadas. Apesar de o país contar com legislações consideradas avançadas, como o Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474/1997) e a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), a prática demonstra fragilidade na execução, marcada por descontinuidade, regionalização e dependência de iniciativas emergenciais (BRASIL, 1997; BRASIL 2017a).

Segundo França, Ramos e Montagner (2019, p. 98), “as produções apresentam as políticas públicas sempre no viés de sua falta ou insuficiência, mostrando que as ações do governo parecem ser pautadas sempre pelo caráter da emergência”. Isso traz uma indicação de que, embora existam normas que asseguram

direitos, não há planos estruturados de médio e longo prazo que garantam sua efetiva aplicação.

A literatura revisada mostra que a integração local dos refugiados depende fortemente da sociedade civil. Perin (2013, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019) afirma que a política de acolhimento é fragmentada e burocrática, restrita a poucos aparatos - ACNUR, CONARE e organizações não governamentais -, sem capilaridade suficiente para alcançar a diversidade dos fluxos migratórios. Nesse sentido, a efetividade é comprometida pela ausência de coordenação nacional.

Um exemplo apontado como ponto crítico refere-se ao acesso à saúde. Nesse sentido, França, Ramos e Montagner (2019, p. 99) apontam que “os estudos demonstram a ausência de políticas públicas abrangentes e estruturadas para a área de saúde”, o que compromete a implementação de direitos já previstos em lei. Do mesmo modo, Viana (2016, *apud* FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 98) evidencia a dificuldade de refugiados em obter moradia digna em São Paulo, levando muitos a ocuparem prédios abandonados. Esses exemplos mostram que, mesmo quando existem diretrizes, a execução prática é insuficiente para atender às demandas.

A efetividade também é desigual entre os territórios. Estados de fronteira como Roraima, principais portas de entrada de refugiados venezuelanos, não dispõem de políticas específicas estruturadas (FRANÇA; RAMOS; MONTAGNER, 2019, p. 96). Isso contrasta com São Paulo, onde a aprovação da Política Municipal para Imigrantes (Lei 16.478/2016) e a criação de conselhos e centros de referência representam um avanço concreto de implementação.

A efetividade da implementação deve ser avaliada comparando-se os resultados alcançados com o planejado. No caso do Distrito Federal, apesar das limitações de recursos e da ausência de coordenação centralizada, os cursos de português têm mostrado impacto positivo na inclusão social, cultural e econômica dos refugiados (LIMA, 2019, p. 129). Contudo, a autora ressalta a necessidade de uma unidade administrativa que integre as ações dispersas e fortaleça a governança.

Mesmo existindo uma rede que atende aos refugiados, faz-se necessário configurar uma unidade administrativa que integre as necessidades (LIMA, 2019, p. 129).

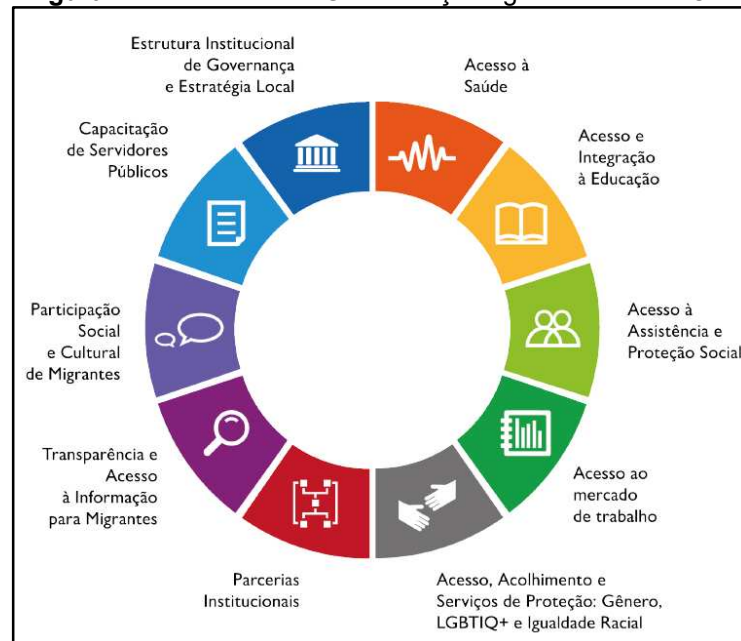
A análise da literatura mobilizada através das categorias revela que a implementação de políticas públicas para refugiados no Distrito Federal ocorre de forma fragmentada, mas sustentada por uma rede de atores que buscam suprir as lacunas institucionais. Embora os marcos legais e a participação social sejam relevantes, a dependência de financiamento externo e a ausência de coordenação central limitam a efetividade. Por outro lado, a centralidade do ensino do português como língua de acolhimento mostra-se um eixo estruturante de integração, reafirmando a importância de políticas públicas que aliem direitos, inclusão econômica e pertencimento cultural (LIMA, 2019).

Além disso, França, Ramos e Montagner (2019, p. 100) constatam que “não surgiram produções que trabalhem a xenofobia no contexto nacional”, sinalizando o pouco interesse da pesquisa nacional pelo tema. A academia concentra-se em fatores de prevenção, deixando de lado a análise do preconceito contra imigrantes. Sendo importante o desenvolvimento de estudos específicos sobre as diferentes formas de xenofobia, considerando a diversidade sociocultural e étnica do país para que sejam traduzidas em políticas públicas práticas e efetivas.

Em síntese, a efetividade da implementação das políticas para refugiados no Brasil permanece restrita. Há avanços normativos e algumas experiências locais relevantes, mas a ausência de planos nacionais integrados, a dependência de organizações não governamentais e a prevalência de respostas emergenciais limitam a concretização dos direitos formalmente assegurados. A distância entre o planejado e o efetivamente entregue é, portanto, um dos maiores desafios para a consolidação desse campo no país.

4.8 Esclarecimento e Delimitação Metodológica das Categorias

É fundamental reconhecer que a gestão das políticas públicas migratórias exige uma abordagem integral e multidimensional. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) formaliza essa complexidade em seu modelo de Governança Migratória, ilustrada na Figura 2 - Dimensões De Governança Migratória Local. Este modelo estabelece um quadro de referência ao adaptar os Indicadores de Governança Migratória (MGI) para refletir as realidades locais brasileiras.

Figura 2: Dimensões de Governança Migratória Local - OIM

Fonte: OIM (2022, P. 9)

Contudo, dada a necessidade e viabilidade desse estudo no contexto específico de Belo Horizonte, e em diálogo com a literatura sobre o caso brasileiro, optou-se por delimitar a análise em torno das categorias estruturais apresentadas. Essas categorias (Institucionalidade, Inclusão Econômica, Dimensão Social e Cultural, Proteção e Segurança, Governança e Participação Social, Financiamento e Sustentabilidade, e Efetividade da Implementação) foram definidas a partir da sistematização do material teórico, e a escolha garante que a análise seja viável dentro dos limites metodológicos do estudo.

5. METODOLOGIA

O presente estudo tem como tema a implementação das políticas públicas voltadas à população migrante e refugiada no município de Belo Horizonte, buscando compreender como o poder público municipal tem implementado ações destinadas ao acolhimento e à garantia de direitos desse público. O objeto de investigação são as práticas e arranjos institucionais da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) relacionados à política para migrantes e refugiados, com foco nas ações desenvolvidas pelas áreas responsáveis pelo atendimento dessas pessoas. O problema de pesquisa que orienta este trabalho consiste em identificar em que medida essas ações têm sido efetivamente implementadas, quais são seus principais desafios e como os diferentes atores governamentais têm atuado diante das demandas crescentes relacionadas à migração internacional no contexto urbano.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa é conduzida por meio da estratégia de estudo de caso, adequada para a análise aprofundada de uma realidade específica (BORGES, 2007; REZENDE, 2011). Em outras palavras, este tipo de procedimento metodológico permite aprofundar conhecimentos sobre casos relevantes que são referências e que servirão de modelo para outros estudos. Permitem, ainda, testar teorias e, no caso específico deste estudo, identificar as políticas direcionadas a imigrantes e refugiados e seus efeitos na garantia dos direitos a estes sujeitos.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, especialmente adequada para análises que buscam compreender fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais. Segundo Yin (2016), estudos qualitativos, particularmente quando combinados ao método de estudo de caso, permitem explorar processos complexos, captar múltiplas percepções e interpretar significados atribuídos pelos atores ao fenômeno investigado. Essa abordagem possibilita revelar dimensões subjetivas, relacionais e institucionais que estruturam a implementação das políticas públicas, superando as limitações de métodos exclusivamente quantitativos.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é de natureza predominantemente descritiva e exploratória. O caráter descritivo se justifica por expor e sistematizar as características de um fenômeno, neste caso, as ações, práticas institucionais e desafios enfrentados pelos profissionais do setor público de Belo Horizonte na implementação das políticas voltadas ao atendimento da população migrante e refugiada. Já o aspecto exploratório se manifesta ao aprofundar a investigação nos limites de uma realidade específica, buscando identificar problemas, compreender

dinâmicas internas e construir hipóteses em um campo ainda incipiente de estudos no contexto municipal. Conforme aponta Yin (2016), pesquisas exploratórias são especialmente úteis quando o objeto estudado apresenta reduzido acúmulo teórico ou empírico, enquanto as descritivas permitem a apresentação detalhada das características de determinado fenômeno ou grupo social, oferecendo bases sólidas para análises subsequentes.

Por sua vez, a escolha da capital mineira não é aleatória. Ela se justifica pela oportunidade de observar um conjunto de iniciativas e arranjos institucionais no âmbito municipal voltados à gestão da migração. Soma-se a isso a crescente chegada de imigrantes venezuelanos, especialmente indígenas da etnia Warao, e de haitianos. Portanto, compreender como estes sujeitos estão sendo recebidos e a estrutura de atendimento montada pela Administração Pública do município para atendê-los, permite identificar o quanto eles estão se inserindo na sociedade brasileira, vencendo as situações de vulnerabilidades e protegidos pelo Estado.

A abordagem metodológica combina três etapas complementares: pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa bibliográfica envolveu o levantamento de literatura científica (livros, artigos, teses e dissertações) para a revisão de literatura, com o objetivo de construir o referencial teórico e aprofundar a compreensão dos conceitos de políticas públicas, com ênfase na implementação e nos desafios específicos relacionados à temática dos migrantes e refugiados. Essa revisão permitiu construir um referencial analítico capaz de sustentar a interpretação dos dados coletados.

Também é conduzida uma análise documental que abrange leis, decretos, portarias, planos, relatórios e atas de conferências municipais e estaduais, além de documentos relacionados às políticas voltadas à população migrante e refugiada. A análise documental é necessária para identificar o desenho, objetivos, recursos e outras informações dos programas e projetos que compõem a política municipal para imigrantes e refugiados. Os documentos estão sistematizados em planilha contendo informações como tipo de documento, órgão emissor, ano de publicação e principais conteúdos. A análise desses documentos é feita com base em categorias temáticas relacionadas aos objetivos da pesquisa, em que se identificam elementos normativos, operacionais e institucionais das políticas em questão.

Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores públicos da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), tanto gestores como técnicos. A

técnica foi escolhida por permitir uma flexibilidade no roteiro de perguntas, adaptando-se às especificidades do entrevistado e capturando informações com maior fluidez e profundidade. Os instrumentos utilizados foram apresentados e aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e aos entrevistados foram apresentados os Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Conforme o desenvolvimento do estudo, a escolha dos entrevistados foi intencional, tendo como critério de seleção o fato de atuarem diretamente na formulação, coordenação ou execução das políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados. Também foram incluídos na pesquisa técnicos vinculados a organizações da sociedade civil executoras de ações previstas nos contratos com o poder público. A presença desses profissionais se justifica pelo papel central que exercem na execução direta das políticas para migrantes e refugiados, contribuindo para compreender, de forma mais abrangente, os desafios e dinâmicas da implementação.

O grupo de entrevistados foi composto por sete profissionais vinculados a diferentes áreas da administração municipal, como assistência social, direitos humanos e educação, selecionados conforme sua relevância e envolvimento com a temática. A coleta de dados estava prevista para ocorrer entre os meses de agosto e setembro de 2025. No entanto, devido a uma série de exigências procedimentais para conseguir a autorização por parte da Prefeitura de Belo Horizonte, elas foram realizadas entre setembro e novembro de 2025, de forma remota ou presencial, conforme a disponibilidade dos participantes. Aos entrevistados foi preservado o anonimato por meio da identificação por letras, com menção aos vínculos institucionais apenas quando necessário à compreensão da análise. Eles foram previamente informados sobre a pesquisa e manifestaram seu consentimento e participação mediante a assinatura do TCLE.

Todas as entrevistas foram gravadas com autorização prévia dos participantes, transcritas integralmente e analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo temática (BARDIN, 2011). Essa técnica possibilitou a identificação de padrões, convergências e divergências entre os relatos dos entrevistados, permitindo compreender percepções, experiências e práticas relacionadas à implementação das políticas migratórias em Belo Horizonte. A análise foi complementada pela triangulação de fontes, comparando dados obtidos nas entrevistas com informações extraídas de documentos oficiais e da literatura.

O estudo respeitou integralmente os princípios éticos definidos pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, garantindo o anonimato dos participantes e o uso dos dados exclusivamente para fins acadêmicos. Tendo em vista que o estudo envolvia a coleta de dados por meio de entrevistas com seres humanos, o projeto foi submetido à apreciação ética do Comitê de Ética em Pesquisa da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG). Com o propósito de resguardar os interesses dos participantes e desenvolver o trabalho sob os preceitos éticos, esta pesquisa, registrada sob o protocolo CAAE 90356725.8.0000.5119 na Plataforma Brasil, foi aprovada pelo Parecer Consubstanciado de Número 7.750.931.

A pesquisa contou com autorização institucional da Prefeitura de Belo Horizonte para a realização do trabalho de campo, obtida junto às Secretarias Municipais de Assistência Social e Direitos Humanos, Educação e Saúde. Os respectivos termos e autorizações foram emitidos pelas diretorias responsáveis, após apreciação dos procedimentos metodológicos e conformidade com as normas éticas vigentes. Durante a pesquisa, foram realizadas também trocas de e-mails com as secretarias para esclarecimentos pontuais sobre o desenvolvimento do estudo.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, elaborado a partir do referencial teórico e dos sete eixos analíticos da pesquisa,

Esses eixos permitiram organizar a análise de forma coerente e comparável entre as falas, assegurando consistência interpretativa, fundamental para sistematizar as ideias, os resultados e as discussões. A análise busca inferências e interpretações dos dados em consonância com os objetivos do estudo. Como sintetiza o Quadro 1, abaixo.

Quadro 1: Descrição das Categorias Analíticas

Categoria Analítica (Dimensão)	Descrição
-----------------------------------	-----------

Institucionalidade	Refere-se à estrutura legal, organizacional e administrativa estabelecida (marcos legais, conselhos, planos) para garantir os direitos e a implementação das políticas.
Inclusão Econômica	Abrange a inserção no mercado de trabalho formal, o reconhecimento de qualificações e o acesso à subsistência, incluindo programas de qualificação e incentivo ao empreendedorismo.
Dimensão Social e Cultural	Foca no acesso a serviços básicos (saúde, educação, moradia) e nos aspectos culturais do processo de integração, como o aprendizado da língua de acolhimento (PLAc) e a interação com a sociedade.
Proteção e Segurança	Trata da garantia dos direitos, amparo legal, acesso à documentação e prevenção de situações de exploração, violência e xenofobia.
Governança e Participação Social	Analisa a organização e articulação entre atores estatais e não estatais (ONGs, universidades, organismos internacionais), incluindo a participação ativa dos próprios migrantes e refugiados nos processos decisórios.
Financiamento e Sustentabilidade	Examina a disponibilidade e estabilidade dos recursos financeiros, a diversificação das fontes (públicas e parcerias) e a sustentabilidade das políticas e programas a longo prazo.
Efetividade da Implementação	Avalia se os objetivos da política são alcançados na prática, analisando os desafios de execução e como as diretrizes são traduzidas em ações concretas e não emergenciais no nível local.

Fonte: Elaboração própria

Reconhece-se, desde já, que este estudo enfrentou limitações relacionadas ao acesso a determinados documentos oficiais e à disponibilidade de alguns entrevistados que são servidores da Prefeitura de Belo Horizonte, fato que trouxe algumas dificuldades para produzir análises e emitir considerações mais precisas sobre a política de imigração e refúgio deste município. Contudo, o estudo não ficou prejudicado, pois, ainda assim, houve colaboração de servidores e órgãos da Administração Municipal comprometidos com a política pública em análise e os dados obtidos mostraram-se válidos para responder aos objetivos propostos e oferecer uma análise sobre a implementação das políticas públicas voltadas à população migrante e refugiada em Belo Horizonte.

6. O MIGRANTE COMO SUJEITO DE DIREITOS

Art. 1º. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade (ONU, 1948, Art. 1º).

Assim como o fenômeno migratório apresenta uma trajetória histórica complexa, marcada por múltiplas dinâmicas que refletem as transformações econômicas, sociais e políticas, o marco legal também evoluiu, alinhando-se aos direitos humanos. A regulação jurídica das migrações e do refúgio é construída a partir de um complexo sistema normativo, que articula instrumentos internacionais, legislações nacionais e diretrizes de políticas públicas. Esse arcabouço estabelece princípios, direitos e deveres tanto para os Estados quanto para as pessoas em mobilidade, assegurando a proteção dos direitos humanos e a cooperação entre países.

Este capítulo apresenta um breve panorama legal e normativo que sustenta as políticas migratórias e de refúgio, organizando-o em três dimensões: marcos internacionais, arcabouço jurídico nacional e, por fim, um breve panorama da atuação dos governos estaduais em relação a migração, com um enfoque em Minas Gerais e em suas etapas de atendimento e fluxo Intersectorial.

6.1 Migração no Direito Internacional

O Direito Internacional passou a incorporar a proteção aos migrantes, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, com a criação de instrumentos normativos destinados à defesa da dignidade humana. Neste sentido, segundo estudo produzido pela ENAP (2023):

Os instrumentos internacionais de direitos humanos são o marco normativo que orienta a atuação dos países em termos de direitos humanos [...], estabelecendo que esses direitos são inerentes a todas as pessoas, independentemente de gênero, etnia, idioma, nacionalidade, situação migratória ou qualquer outra condição (ENAP, 2023, p. 16).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos consolidou normas que asseguram a proteção de todas as pessoas, incluindo os migrantes, independentemente de sua situação administrativa. Entre os principais instrumentos, destaca-se a proteção aos direitos das pessoas em contexto migratório que encontra respaldo em diversos instrumentos normativos internacionais. A Declaração Universal

dos Direitos Humanos (1948), um importante instrumento normativo internacional, estabelece, em seu artigo 1º, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”, assegurando, no artigo 2º, a proteção a todas as pessoas “sem distinção alguma de origem nacional”, o que abrange, portanto, os migrantes (ONU, 1948).

No mesmo sentido, os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) garantem direitos fundamentais, como vida, liberdade, trabalho e educação, a todas as pessoas sob jurisdição do Estado, vedando discriminação por nacionalidade. No âmbito específico da mobilidade laboral, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares (1990) constitui o principal tratado voltado a essa categoria, assegurando direitos laborais e proteção contra exploração. Contudo, apesar de sua relevância, o tratado ainda apresenta baixa adesão por parte dos países desenvolvidos. (PIDCP, 1966; ONU, 1990)

Já a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, dispõe em seu preâmbulo que “os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado”, reforçando a universalidade dos direitos. Em seu artigo 22, prevê garantias relevantes para migrantes, como a proibição de expulsão para país onde a vida ou liberdade estejam em risco (art. 22.8) e a vedação da expulsão coletiva de estrangeiros (art. 22.9) (OEA, 1969).

Outro marco normativo é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo de 1967, que definem o status de refugiado e introduzem o princípio da não devolução (*non-refoulement*), impedindo que pessoas sejam devolvidas a locais onde suas vidas ou liberdades possam estar ameaçadas (ACNUR, 1951, 1967). Mais recentemente, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (2018), ainda que de caráter não vinculante, reforça o compromisso internacional com uma migração baseada em direitos, promovendo cooperação e redução das situações de vulnerabilidades enfrentadas por migrantes (ACNUR, 2018).

Entre os princípios fundamentais aplicados à migração no Direito Internacional, destacam-se: i) o princípio da não discriminação, que assegura tratamento igualitário independentemente da nacionalidade ou status migratório; ii) o da não devolução (*non-refoulement*), consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951 (ANUR, 1951); iii) o direito ao devido processo legal, garantindo análise individual e

possibilidade de defesa em casos de deportação; iv) e a proibição da expulsão coletiva, prevista no artigo 22.9 do Pacto de San José (OEA, 1969). Sobre esse tema, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Parecer OC-21/14, enfatizou que “os direitos humanos dos migrantes devem ser respeitados independentemente de sua condição migratória, não sendo admissível discriminação no acesso a garantias fundamentais”. (OEA, 1969)

Esse conjunto normativo e principiológico evidencia que a proteção internacional aos migrantes se fundamenta na universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, impondo aos Estados a obrigação de garantir dignidade, segurança e acesso a direitos, independentemente da condição migratória.

Em relação ao refúgio, a proteção internacional das pessoas em deslocamento tem como base a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ACNUR, 1951). O Brasil aderiu à Convenção por meio do Decreto nº 50.215/1961, internalizando a Convenção de 1951, mas o fez com uma cláusula de limitação geográfica, aplicando a proteção apenas a acontecimentos ocorridos na Europa, o que restringia sua universalidade inicial (BRASIL, 1961). O Protocolo de 1967 (ACNUR, 1967) removeu as restrições temporais e geográficas impostas pela Convenção de 1951, universalizando a sua aplicação. O Brasil incorporou o Protocolo em 1972, por meio do Decreto nº 70.946 (BRASIL, 1972).

No contexto regional da América Latina, destaca-se a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (ACNUR, 1984), que, embora não seja juridicamente vinculante, exerceu forte influência normativa na América Latina. Esse instrumento amplia a definição de refugiado, incluindo pessoas que fogem de situações de violência generalizada, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública. Essa ampliação inspirou a legislação brasileira de 1997 (BRASIL, 1997).

Além dos instrumentos vinculantes, a comunidade internacional aprovou dois pactos globais em 2018: o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e o Pacto Global sobre Refugiados (ACNUR, 2018). Ambos de natureza não obrigatória (*soft law*), mas que orientam políticas e práticas estatais, reforçando princípios como solidariedade, responsabilidade compartilhada e governança humanitária.

Outro marco relevante é o Acordo de Residência do MERCOSUL (MERCOSUL, 2002), internalizado no Brasil pelo Decreto nº 6.975/2009, que facilita

a regularização migratória para nacionais dos Estados Partes e países associados, promovendo integração regional (BRASIL, 2009).

Estes foram alguns dos instrumentos normativos e/ou orientadores internacionais das políticas para proteção às pessoas migrantes ou refugiadas, sintetizadas no Quadro 2. A seguir, este estudo faz uma breve passagem pelos principais instrumentos normativos nacionais.

Quadro 2: Quadro Normativo Internacional

Instrumento	Ano	Natureza	Relevância para o Brasil
Declaração Universal dos Direitos Humanos	1948	Não Vinculante (Moral/Política)	Garante igualdade sem distinção de origem nacional (art. 2º) e assegura o direito a uma nacionalidade (art. 15).
Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados	1951	Vinculante	Define o conceito clássico de refugiado e consagra o princípio do non-refoulement (não devolução).
Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados	1967	Vinculante	Elimina a restrição temporal da Convenção de 1951 e permite que Estados retirem a limitação geográfica (o Brasil retirou em 1989).
Declaração de Cartagena sobre Refugiados	1984	Não Vinculante (Regional / Soft Law)	Amplia a definição de refugiado (incluindo grave e generalizada violação de direitos humanos); orienta a prática do CONARE e influenciou a Lei de Refúgio de 1997.
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José)	1969	Vinculante (Regional)	Prevê a proibição da expulsão coletiva de estrangeiros (art. 22.9) e reforça o non-refoulement regional (art. 22.8).
Acordo de Residência do MERCOSUL	2002	Vinculante (Regional)	Facilita a regularização migratória de nacionais dos Estados Partes e Associados, promovendo integração e mobilidade regional.

Fonte: Elaboração própria

6.2 Arcabouço Jurídico Nacional

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988, Art. 5º).

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 4º, a prevalência dos direitos humanos como princípio orientador das relações internacionais do Brasil (BRASIL, 1988). Essa diretriz constitucional fundamenta a legislação infraconstitucional relativa à migração e refúgio. Assim, no plano legislativo, dois marcos centrais estruturam a política migratória e de proteção aos refugiados:

- 1- Lei nº 9.474/1997 (Lei do Refúgio): regulamenta o instituto do refúgio no Brasil, incorporando as definições da Convenção de 1951 (ACNUR, 1951), do Protocolo de 1967 (ACNUR, 1967) e da Declaração de Cartagena (ACNUR, 1984). Estabelece o procedimento para reconhecimento da condição de refugiado e cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 1967).
- 2- Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração): substitui o antigo Estatuto do Estrangeiro, inaugurando um paradigma baseado em direitos humanos. Define princípios como a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, a não criminalização da migração, a promoção da reunião familiar e a acolhida humanitária (BRASIL, 2017a). Essa lei é regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017, que detalha procedimentos administrativos, categorias de vistos e autorizações de residência (BRASIL, 2017b).

6.1.1 Proteção do Migrante e Refugiado

A Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) (BRASIL, 2017a) representa um marco na política migratória brasileira ao substituir o antigo Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980 (BRASIL, 1980), que possuía forte viés securitário e restritivo. A nova legislação inaugura um paradigma centrado nos direitos humanos, alinhado à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Como observa o estudo da ENAP (2023, p. 316), “a Lei de Migração entende os fenômenos migratórios dentro de um paradigma de direitos e adequa o marco legal das migrações à Constituição Federal de 1988 e aos direitos fundamentais que ela garante”.

A antiga legislação (Estatuto do Estrangeiro) (BRASIL, 1980) foi criada durante a ditadura militar, priorizando a segurança nacional em detrimento de direitos fundamentais. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), houve a necessidade de atualizar o marco legal para garantir a igualdade e a dignidade da pessoa humana, princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Assim, a Lei de Migração (BRASIL, 2017a) surge como resposta a esse desafio, reafirmando a condição do migrante como sujeito de direitos e não como ameaça à soberania. Como destaca Trindade (1996 *apud* Enap, 2023, p. 23), “o direito internacional dos direitos humanos inspirou as constituições e a

construção democrática em muitos Estados nas últimas décadas, inclusive no Brasil e na América Latina”.

O artigo 3º da Lei nº 13.445/2017 estabelece princípios que orientam a política migratória brasileira, entre os quais se destacam: (BRASIL, 2017a)

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
III - não criminalização da migração;
VIII - garantia do direito à reunião familiar;
XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (BRASIL, Lei nº 13.445/2017).

Esses princípios demonstram a mudança de enfoque em relação à legislação anterior, que tratava a migração como tema de segurança nacional, e não como questão humanitária.

A Lei nº 13.445/2017 assegura direitos fundamentais aos migrantes, independentemente de sua situação migratória. Entre as garantias, destacam-se:

- Igualdade de tratamento: o migrante tem direito à igualdade de tratamento e oportunidade em relação aos nacionais art. 3º, IX (BRASIL, 2017a).
- Não discriminação: a lei repudia qualquer discriminação por situação migratória (art. 3º, II e IV).
- Acesso a serviços públicos: saúde, educação, assistência social, trabalho e justiça (art. 4º).
- Direito à reunião familiar: prevista expressamente como princípio e direito (art. 3º, VIII).
- Princípio da não devolução (*non-refoulement*): “é absolutamente proibida qualquer devolução de qualquer pessoa a qualquer país onde a sua vida e dignidade possam estar em risco”. O princípio da não devolução encontra fundamento no art. 33(1) da Convenção de 1951 (ACNUR, 1951) e no art. 22(8) da Convenção Americana de Direitos Humanos, que vedam a expulsão ou devolução de qualquer pessoa para país onde sua vida, liberdade ou integridade estejam em risco (OEA, 1969).

Além disso, a lei incorpora obrigações previstas em tratados internacionais, como a proibição da expulsão coletiva (OEA, 1969) e a observância ao superior interesse da criança e do adolescente migrante (art. 3º, XVII) (BRASIL, 2017a).

A Lei de Migração (BRASIL, 2017a) prevê diversas hipóteses de autorização de residência, inclusive por razões humanitárias, bem como mecanismos para erradicação da apatridia, permitindo a concessão da nacionalidade brasileira a pessoas apátridas alinhando-se aos compromissos internacionais sobre o tema (ONU, 1954; ACNUR, 1961). Também flexibiliza as regras de naturalização, alinhando-se ao disposto na Constituição Federal (art. 12) (BRASIL, 1988).

Ao incorporar os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969) e da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1951), a Lei de Migração (BRASIL, 2017a) reafirma o compromisso do Brasil com a proteção da dignidade humana. Segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), “os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana”.

Apesar do avanço normativo, a efetividade da Lei enfrenta desafios, como: barreiras procedimentais para regularização documental; xenofobia e discriminação no acesso a serviços; falta de informação sobre os direitos garantidos aos migrantes. Esses desafios exigem políticas públicas intersetoriais e cooperação federativa para garantir a plena integração social, laboral e cultural dos migrantes. Assim como o fenômeno migratório apresenta uma trajetória histórica complexa, marcada por múltiplas dinâmicas que refletem as transformações econômicas, sociais e políticas, o marco legal também evolui, alinhando-se aos direitos humanos.

Sobre refúgio, o Brasil é signatário da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR, 1951) e de seu Protocolo (ACNUR, 1967), que definem o conceito de refugiado e estabelecem as obrigações dos Estados na proteção dessas pessoas. Para internalizar esses compromissos, foi sancionada a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, conhecida como Lei de Refúgio, que regulamenta o procedimento para concessão do status de refugiado e define direitos e deveres dessas pessoas no território nacional (BRASIL, 1997).

Conforme destaca o estudo produzido na ENAP (2023, p. 8), “o conceito de refugiado possui uma definição estabelecida no Direito Internacional para determinado

conjunto de pessoas que precisam de proteção internacional, sendo incorporado ao ordenamento brasileiro pela Lei nº 9.474/1997” (BRASIL, 1997).

A Lei de Refúgio foi elaborada no contexto da redemocratização e da crescente preocupação com a proteção dos direitos humanos. Além da Convenção (ACNUR, 1951), a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (ACNUR, 1984) ampliou a definição, incluindo pessoas que fogem de situações de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, entendimento também acolhido pelo Brasil. Assim, o artigo 1º da Lei nº 9.474/1997 (BRASIL, 1997) dispõe:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, Lei nº 9.474/1997).

Desta forma, a Lei de Refúgio é guiada por princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, entre eles: princípio da não devolução, proibição da expulsão coletiva (cada caso deve ser analisado individualmente, garantindo-se o devido processo legal) e direito à solicitação de refúgio.

A Lei 9.474/1997 institui o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por analisar pedidos e decidir sobre a concessão ou cessação da condição de refugiado. O procedimento assegura ao solicitante: i) direito de petição individual; ii) direito ao contraditório e à ampla defesa; iii) direito de permanecer no território nacional enquanto o pedido estiver em análise (BRASIL, 1997, art. 7º).

Ainda de acordo com a referida Lei, os refugiados no Brasil têm direitos equivalentes aos estrangeiros residentes legalmente, incluindo: Documentação regular; acesso ao mercado de trabalho; direito à educação e à saúde; liberdade de movimento e residência (BRASIL, 1997, art. 6º). Além disso, é garantido o direito à reunião familiar (BRASIL, 1997, art. 2º, Inc.VI).

Quanto aos deveres, os refugiados devem respeitar as leis, regulamentos e medidas adotadas para a manutenção da ordem pública (BRASIL, 1997, art. 12). A lei prevê hipóteses de cessação da condição de refugiado (BRASIL, 1997, art. 38), como: retorno voluntário ao país de origem; aquisição de nova nacionalidade e

circunstâncias que cessaram os motivos do refúgio. Há também hipóteses de perda da condição de refugiado (BRASIL, 1997, art. 39), como: atividades contrárias à segurança nacional; condenação por crime grave.

A Lei nº 9.474/1997, considerada uma das legislações mais modernas da América Latina, serviu como referência para outros países da região. Ela concretiza a proteção humanitária e assegura ao refugiado o acesso a direitos fundamentais, conforme os princípios constitucionais e internacionais (BRASIL, 1997).

6.1.2 Proteção dos Apátridas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

O fenômeno da apatridia representa um dos mais graves problemas humanitários contemporâneos, pois priva indivíduos do direito fundamental à nacionalidade, condição indispensável para o exercício pleno da cidadania e para o acesso a direitos básicos. De acordo com a Lei de Migração (BRASIL, 2017a), um apátrida é a pessoa que não é considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954 (ONU, 1954), promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 2002 (BRASIL, 2002).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagra, no artigo 12, a nacionalidade como direito fundamental, prevendo hipóteses de aquisição e perda (BRASIL, 1988). A regulamentação específica voltada à proteção das pessoas apátridas foi reforçada pela Lei de Migração (BRASIL, 2017a), que incorporou diretrizes internacionais relativas à erradicação da apatridia e à proteção de pessoas sem nacionalidade reconhecida. Segundo estudo da Enap (2023, p. 9):

Apátridas são pessoas que não são consideradas nacionais por nenhum Estado, segundo a sua legislação, ou seja, são pessoas sem nacionalidade específica. Pessoas apátridas não são necessariamente migrantes. Essas pessoas podem ter nascido em situação de apatridia e permanecido nessa situação, mesmo sem ter se movimentado. No entanto, muitas vezes as situações de apatridia estão relacionadas à migração, por exemplo, quando filhos de migrantes não são reconhecidos nem pelo país que confere nacionalidade aos seus pais, nem pelo país em que nasceram. A apatridia pode resultar em situações de vulnerabilidade e em obstáculos significativos ao acesso a direitos. Por esses motivos, vários países no mundo, inclusive o Brasil, comprometeram-se a tomar medidas para eliminá-la (Enap, 2023, p. 9).

O Brasil é signatário de instrumentos internacionais que tratam da redução da apatridia, como a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (ONU, 1954), a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia (ACNUR, 1961) e Declaração

Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), cujo artigo 15 dispõe que “todo ser humano tem direito a uma nacionalidade”.

Esses instrumentos orientam os Estados a adotar políticas para evitar e eliminar a apatridia, garantindo que nenhuma criança nasça sem nacionalidade e assegurando procedimentos para naturalização simplificada. A Lei 13.445/2017 dedica dispositivos à proteção e à regularização da situação dos apátridas no país, alinhando-se aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A condição de apátrida é reconhecida ao indivíduo que não seja considerado nacional por nenhum Estado, conforme a sua legislação.

Além disso, o Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017b), que regulamenta a Lei de Migração, define procedimentos para reconhecimento da condição de apátrida, concessão de autorização de residência e facilidade para naturalização. O objetivo é permitir que pessoas apátridas possam adquirir a nacionalidade brasileira, em consonância com os compromissos assumidos pelo país para erradicar a apatridia.

Os apátridas reconhecidos no Brasil têm direito à documentação (Registro Nacional Migratório), de residir e trabalhar no país, acesso a serviços públicos, como saúde e educação, direito à naturalização simplificada, conforme previsto no artigo 12, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e nas normas regulamentares da Lei de Migração (BRASIL, 2017b). A naturalização é um mecanismo essencial para a integração social, assegurando direitos políticos e a plena cidadania. O pedido de reconhecimento da condição de apátrida deve ser apresentado à autoridade migratória (Polícia Federal). Ele deve ser acompanhado de documentos que comprovem a ausência de nacionalidade. O processo é instruído pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e segue as regras estabelecidas pelo Decreto nº 9.199/2017. Após o reconhecimento, o apátrida pode requerer autorização de residência e, posteriormente, naturalização (BRASIL, 2017b).

Apesar do avanço normativo, ainda há desafios, como identificação e registro de pessoas em situação de apatridia, informação aos órgãos públicos sobre os procedimentos e integração social e acesso efetivo a direitos.

6.1.3 Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA)

O Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025 (BRASIL, 2025), institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), representando a consolidação formal do paradigma de direitos humanos na legislação brasileira. O

principal valor do Decreto reside em sua função de marco regulatório que articula ações e instrumentos institucionais para a proteção, integração e promoção de direitos de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas.

A PNMRA formaliza o princípio da migração como um direito e a necessidade de que as políticas sejam orientadas pela universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Ao atualizar o Decreto nº 9.199/2017 (BRASIL, 2017b), a política busca conferir maior segurança jurídica aos procedimentos, especialmente na concessão de vistos temporários e na revisão de processos de autorização de residência.

Apesar de ser um avanço normativo, a implementação integral da PNMRA enfrenta desafios práticos, como a necessidade de capacitação e informação aos servidores públicos envolvidos no atendimento e a superação das barreiras linguísticas e burocráticas para a regularização documental. A política reafirma, assim, o compromisso do Estado brasileiro com padrões internacionais de proteção, mas depende de uma execução coordenada e sensível para garantir a efetividade do acolhimento (BRASIL, 2025).

O Decreto nº 12.657/2025 (BRASIL, 2025), ao instituir a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), reconhece formalmente a natureza multinível da gestão migratória. Em cumprimento ao Art. 120 da Lei de Migração, a PNMRA estabelece uma estrutura de governança que articula ações do Poder Executivo federal em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e, com os Municípios (BRASIL, 2017a).

Na relação de articulação federativa, o papel dos municípios é estratégico e inegável, pois são eles que assumem a proximidade com a população migrante e a oferta de serviços e políticas públicas. A PNMRA (BRASIL, 2025) busca, dessa forma, preencher a lacuna da ausência de coordenação entre os sistemas de governança migratória, que se tornou evidente durante grandes fluxos, como a chegada de venezuelanos em Roraima (MIRANDA; BRONZO, 2021).

A política institucionaliza essa articulação, reconhecendo que a integração social, laboral e cultural dos migrantes ocorre primariamente no nível local. A PNMRA exige, portanto, uma atuação intersetorial e coordenada para que os migrantes tenham acesso igualitário a serviços essenciais, como o SUS (saúde) e as políticas educacionais

A efetividade do Decreto (BRASIL, 2025) dependerá, assim, da capacidade da União de fomentar o diálogo efetivo e a sintonia entre as instâncias de governo, que, historicamente, apresentam falta de preparo e diretrizes centralizadas para o atendimento. A PNMRA, ao instituir a estrutura de cooperação, oferece o caminho para superar esses desafios, como a capacitação dos agentes locais e a articulação com a sociedade civil e organismos internacionais, elementos essenciais para um atendimento humanizado (JACCOUD *et al.*, 2020; ENAP, 2020).

6.1.4 Direitos e Atendimento dos Migrantes

Os migrantes, independentemente de sua nacionalidade, situação documental ou motivo do deslocamento, são sujeitos de direitos, principalmente, os humanos fundamentais (ONU, 1948). O Direito Internacional e a Lei de Migração (BRASIL, 2017a) estabelecem que a migração é um direito e não deve ser criminalizada, garantindo o acesso igualitário a serviços e oportunidades no território nacional. Isso significa que nenhum migrante pode ser privado de direitos básicos, como vida, liberdade, saúde, educação e assistência social, independentemente da sua situação migratória ENAP (2023).

A Lei Federal nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017a), em consonância com tratados internacionais (ONU, 1948; PIDCP, 1966), assegura aos migrantes os mesmos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) para os brasileiros. Entre os direitos reconhecidos estão: Universalidade e Não Criminalização. A política migratória rege-se pela universalidade dos direitos humanos e pela não criminalização da migração (BRASIL, 2017a, Art. 3º, I e III),

Igualdade de tratamento e oportunidade: O migrante tem direito à igualdade de tratamento e de oportunidade com os nacionais (Art. 3º, IX), e a lei repudia a discriminação por condição migratória (Art. 3º, II e IV).

Acesso a serviços públicos: É garantido acesso igualitário e livre a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (Art. 3º, XI). (BRASIL, 2017a)

Além desses, crianças e adolescentes migrantes têm assegurados todos os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), independentemente da nacionalidade ou status migratório (BRASIL, 2017a).

No atendimento ao migrante, devem ser observados os princípios de dignidade, respeito e não discriminação, evitando práticas que reforcem situações de vulnerabilidades. Conforme orienta estudo da ENAP (2023, p. 45):

É essencial que servidores e profissionais envolvidos no atendimento a migrantes adotem uma abordagem baseada em direitos humanos, garantindo informação acessível, mediação linguística e respeito às diferenças culturais.

Os princípios do atendimento incluem: i) a universalidade do acesso a políticas e serviços públicos; ii) garantia de que nenhum serviço público seja negado por falta de documentação; iii) a interculturalidade, com reconhecimento e valorização da diversidade cultural; iv) a oferta de informação clara e acessível, por meio da inclusão de materiais em outros idiomas e linguagem simples; e iv) a observância do sigilo e da confidencialidade, assegurando a proteção dos dados pessoais (ENAP, 2023; OIM; SEDESE, 2024).

Entre as boas práticas no atendimento, destacam-se a capacitação das equipes para lidar com questões migratórias e culturais; o uso de intérpretes ou mediadores culturais para eliminar barreiras linguísticas; a articulação intersetorial entre órgãos de saúde, assistência social, educação e segurança pública; e o acolhimento psicológico e social em situações de maior vulnerabilidade. (ENAP, 2023; OIM; SEDESE, 2024).

Apesar da legislação protetiva (BRASIL, 2017a), os migrantes ainda enfrentam desafios significativos, como a desinformação sobre seus direitos, barreiras linguísticas e burocráticas para sua regularização. Enfrentam ainda a discriminação, xenofobia e dificuldades no acesso a serviços básicos. Tais barreiras reforçam a necessidade de políticas públicas integradas e de uma atuação coordenada entre União, estados e municípios, visando garantir um atendimento humanizado e a plena integração dos migrantes. (JACCOUD *et al.*, 2020; ENAP, 2020; LIMA, 2022).

Nesse contexto, o papel das instituições e das redes de atendimento é fundamental. A atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e das políticas educacionais é imprescindível para assegurar direitos. Além disso, os municípios, por sua proximidade com a população, assumem um papel estratégico na oferta de serviços e na implementação de políticas migratórias (ENAP, 2020; BARALDI; SAMPAIO, 2019).

O Quadro 3 sintetiza a normativa nacional; a seção seguinte aborda a atuação dos governos estaduais em relação à migração, com destaque para Minas Gerais; e, por fim, o capítulo se encerra com a apresentação das etapas de atendimento e do fluxo intersetorial no acolhimento a pessoas migrantes em Minas Gerais.

Quadro 3: Quadro Normativo Nacional

Norma	Ano	Natureza	Objetivo Central e Paradigma
Constituição Federal (CF)	1988	Lei Maior	Consagra a dignidade da pessoa humana e a igualdade perante a lei (Art. 5º), aplicáveis a brasileiros e estrangeiros. Estabelece a prevalência dos direitos humanos como princípio das relações internacionais (Art. 4º).
Lei do Refúgio (Lei nº 9.474)	1997	Setorial	Regulamenta o instituto do refúgio no Brasil, cria o CONARE e adota a definição clássica (1951) e a interpretação ampliada inspirada na Declaração de Cartagena.
Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815)	1980	Revogada em 2017	Antigo paradigma. Criado durante a ditadura militar, com viés securitário e restritivo, priorizando a segurança nacional e o trabalhador nacional.
Lei de Migração (Lei nº 13.445)	2017	Marco Geral	Novo paradigma. Substitui o Estatuto do Estrangeiro, reafirmando o migrante como sujeito de direitos, com base na universalidade dos direitos humanos. Inclui disposições sobre proteção de apátridas e acolhida humanitária.
Decreto nº 9.199	2017	Regulamentação	Detalha procedimentos administrativos da Lei de Migração, incluindo categorias de vistos, autorizações de residência, repatriação, deportação e impedimento de ingresso.
PNMRA - Decreto nº 12.657	2025	Governança	Institui a PNMRA (Art. 120 da Lei de Migração) e altera o Decreto nº 9.199/2017. Consolida uma estrutura de governança intersetorial e federativa em cooperação com todos os entes federativos.

Fonte: Elaboração própria

6.2 Atuação dos governos estaduais em relação a migração

No Brasil, o pacto federativo estabelece uma distribuição de competências e responsabilidades entre União, estados, municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1988). Na questão da migração, as leis são predominantemente estabelecidas em nível federal, enquanto os municípios atuam na linha de frente da implementação e prestação de serviços. Nesse contexto, a legislação deixa os governos estaduais sem responsabilidades claras frente ao problema de imigração. O que pode significar que estes entes ficaram no limbo e, com isso, passaram a gozar de maior liberdade para formular programas para atender estes sujeitos.

Os estados brasileiros desempenhariam, assim, um papel intermediário entre a União e os municípios na gestão da migração. Politicamente, eles deveriam se responsabilizar em articular a implementação das políticas federais nos níveis

regionais, considerando as particularidades locais. Isso deveria envolver a coordenação de ações entre os municípios de seu território e a mediação de possíveis conflitos ou desafios específicos relacionados à migração. Os estados também poderiam atuar na elaboração de políticas públicas específicas para lidar com questões migratórias que afetam sua população. Isso inclui o desenvolvimento de programas de integração social, apoio à educação de migrantes, acesso à saúde e medidas para fomentar o diálogo intercultural.

Na lógica federativa brasileira, cabe à União o papel de direcionador e principal financiador das políticas públicas, e aos municípios o papel de principais executores diretos das ações. Aos estados federados foi imputada uma função complementar e residual, voltada principalmente à coordenação estratégica sob uma perspectiva de territorialização, inclusive regional, ao cofinanciamento, ao apoio técnico junto aos municípios e ao acompanhamento e avaliação das ações estaduais e regionais. O ente estadual atua na execução direta apenas em situações emergenciais, naquelas legalmente previstas, ou na ausência de resposta municipal a demandas específicas que não sejam da competência local. Além disso, o ente estadual atua, ainda, em desenvolvimento, coordenação, articulação e apoio para estratégias em âmbito regionalizado e/ou intermunicipal. Isso não significa, contudo, que não seja obrigação dos estados federados a efetivação dos direitos fundamentais. A Constituição do Estado de Minas Gerais deixa claro que são objetivos prioritários do Estado (art. 2º) garantir e efetivar os direitos subjetivos, sociais e coletivos, bem como dar assistência aos municípios para tal, notadamente aqueles com escassas condições de propulsão socioeconômica (Comitrate/MG, 2021).

Dessa forma, o papel dos estados na questão migratória muitas vezes depende da capacidade de coordenação, diálogo e parceria com os demais entes federativos. A falta de diretrizes e legislação específica sobre migração pode resultar em limitações na capacidade dos estados em responder de maneira abrangente aos desafios e oportunidades associados à mobilidade humana. A necessidade de uma atuação mais clara e proativa dos estados na questão migratória tem sido destacada, sendo necessárias políticas específicas, a promoção de parcerias entre diferentes esferas de governo e a capacitação de profissionais locais. São aspectos que podem fortalecer o papel dos estados e contribuir para uma abordagem mais eficaz e integrada à questão migratória. No contexto da migração internacional, cabe destacar que a dinâmica migratória é fluida e pode variar ao longo do tempo em resposta a fatores econômicos, sociais, políticos e ambientais. Portanto, a atuação mais marcante na questão migratória pode depender do período de análise e das mudanças nas dinâmicas migratórias ao longo do tempo.

6.2.1 Panorama sobre Minas Gerais

Em relação ao governo do estado de Minas Gerais, o Decreto nº 46.849, de 29/09/2015² (MINAS GERAIS, 2015), instituiu o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (COMITRATE-MG), que se constituiu como uma arena colegiada responsável por discussões, troca de informações, aconselhamento ao Executivo Estadual e elaboração e/ou encaminhamento de propostas que aprimorem as políticas públicas. No ano de 2024, o Comitrate-MG passou a reger-se pelo Decreto do governo estadual nº 48.811 (MINAS GERAIS, 2024). Esta normativa estabelece, no art. 2º, que o referido Comitê tem por finalidade articular ações governamentais para implementação da política estadual para a população de migrantes, refugiados, apátridas e retornados, por meio da conjunção de esforços do poder público e da sociedade civil.

O Comitrate, para potencializar e otimizar a atuação pública³, propôs ao Governo de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), a elaboração do 1º Plano Estadual de Políticas Públicas para Refugiados, Migrantes, Apátridas e Retornados de Minas Gerais. A construção começou em novembro de 2020, com a criação do Grupo de Trabalho de Planejamento (GT), que estruturou um cronograma com etapas de participação social, elaboração e revisão de propostas, e previsão de lançamento público ao final do processo (MINAS GERAIS, 2020; COMITRATE, 2021). No entanto, até o momento da redação deste, não há confirmação do lançamento oficial do Plano.

A política avançou e, em 2023, com a Lei nº 24.619, de 27/12/2023, foi instituída a política estadual para a população de migrantes, refugiados, apátridas e retornados, Minas Gerais avança na regulamentação (MINAS GERAIS, 2023)

A 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - COMIGRAR foi organizada pelo Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça (DEMIG/SENAJUS/MJSP). Ocorreu em novembro de 2024 e seu processo de organização e mobilização teve início com a publicação da Portaria nº 81, de 20 de setembro de 2023 (BRASIL, Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, 2023). Ela foi organizada como um fórum de participação social com o objetivo de elaborar políticas de

² O Decreto 46.849/2015 foi revogado e substituído pelo Decreto 48.811, de 07/05/2024.

³ Aqui envolve os atores governamentais e organizações da sociedade civil

promoção e acesso a direitos para migrantes, refugiados e apátridas e fomentou discussões como a realização de Conferências Livres Locais, Livres Nacionais e Conferências Estaduais.

As Conferências Livres Locais foram iniciativas de governos municipais e/ou da sociedade civil que compõem a etapa preparatória e são disparadoras dos processos de articulação, mobilização e debate que se deseja produzir. Já as conferências estaduais, além de poder eleger delegados, têm esse objetivo de mobilizar os participantes para a construção de propostas de políticas, programas e ações voltadas à população migrante, refugiada e apátrida a serem encaminhadas para a etapa nacional da 2ª COMIGRAR (BRASIL, Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, 2023).

Dessa forma, a 1ª Conferência Estadual dos Direitos dos Migrantes, Refugiados, Apátridas e Retornados de Minas Gerais (COMIGRAR) aconteceu em abril de 2024, e tratou de pautas estratégicas para migrantes, refugiados, apátridas e retornados e formulou propostas para a Conferência Nacional. Além disso, ela definiu propostas a nível estadual para serem integradas ao Plano Estadual de Políticas Públicas para Refugiados, Migrantes, Apátridas e Retornados de Minas Gerais que está em fase de elaboração (COMITRATE, 2021).

No âmbito municipal, um exemplo de município com regulamentação é Juiz de Fora. Fez através do Decreto 14.900, de 07 de dezembro de 2021, que instituiu a Política Municipal para a População Migrante e criou o Comitê de Elaboração e Acompanhamento do Plano Municipal de Políticas para a População Migrante, Refugiada, Apátrida e Retornada (JUIZ DE FORA, 2021).

A política para imigrantes, refugiados, apátridas e outros requer um protocolo de atendimento. Na próxima seção, este estudo caracteriza algumas etapas do atendimento em Minas Gerais.

6.2.2 Etapas de Atendimento e Fluxo Intersetorial no Acolhimento a Pessoas Migrantes em Minas Gerais

A implementação de políticas públicas eficazes voltadas à população migrante exige uma atuação intersetorial, articulação de diferentes áreas do poder público e promover a integração entre níveis de governo, sociedade civil e organismos internacionais. Nesse sentido, o Guia de Atendimento a Pessoas Migrantes nos Serviços Públicos de Minas Gerais (OIM; SEDESE, 2024) constitui um instrumento

técnico de referência, ao propor um modelo de acolhimento qualificado, humanizado e intercultural, conforme previsto na Política Estadual para a População de Migrantes, Refugiados, Apátridas e Retornados (MINAS GERAIS, 2023).

O documento estrutura o atendimento em três etapas principais: acolhimento, atendimento e integração socioeconômica e regularização documental, compondo um ciclo contínuo de cuidado e garantia de direitos.

A primeira etapa, o acolhimento, ocorre quando a pessoa migrante chega ao município. Baseia-se em uma abordagem integral e humanizada, sem discriminação, sensível a gênero, etnia, raça e outras especificidades culturais. Essa fase envolve a identificação de necessidades emergenciais (saúde, alimentação, moradia, segurança pessoal e vestuário) e encaminhamento imediato à rede de serviços (OIM; SEDESE, 2024, p. 14-17). Também é enfatizada a compreensão mútua entre servidor e migrante, promovida pelo uso de mediadores interculturais e materiais multilíngues, visando garantir o entendimento pleno dos direitos e encaminhamentos.

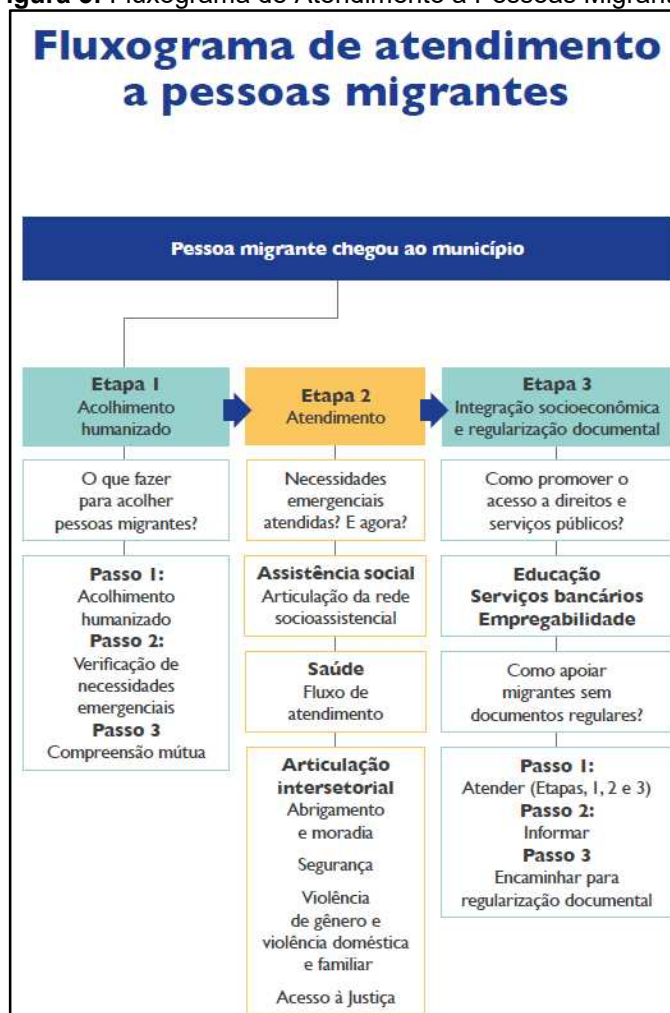
A segunda etapa, o atendimento, consolida o acesso aos serviços públicos e à rede socioassistencial. Nela, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) desempenha papel central, assegurando a universalidade, integralidade e intersetorialidade na proteção social. São destacados os encaminhamentos aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados (CREAS) e Serviços de Alta Complexidade, conforme a situações de vulnerabilidade identificada (OIM; SEDESE, 2024, p. 18-20). Além disso, o guia reforça que pessoas migrantes têm direito a benefícios como o Cadastro Único (CadÚnico), Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outros programas sociais (OIM, SEDESE, p. 21-22).

Na terceira etapa, é prevista a integração socioeconômica e a regularização documental. Ela objetiva garantir a autonomia e inclusão plena das pessoas migrantes. Essa fase envolve acesso à educação, empregabilidade, serviços bancários e validação de diplomas, além da regularização documental junto à Polícia Federal e à Receita Federal (OIM; SEDESE, 2024, p. 26-30). O guia enfatiza que a ausência de documentos não deve impedir o acesso a serviços públicos, pois a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) adota como princípio a promoção da regularização documental (BRASIL, 2017).

O Guia de Atendimento apresenta um fluxo intersetorial que integra as diversas políticas públicas (assistência social, saúde, habitação, segurança, justiça e

educação), garantindo um atendimento integral à pessoa migrante. Esse fluxo é operacionalizado em três movimentos básicos: atender, informar e encaminhar, conforme descrito no fluxograma oficial do documento (OIM; SEDESE, 2024), representado graficamente na Figura 3, abaixo.

Figura 3: Fluxograma de Atendimento a Pessoas Migrantes



Fonte: OIM; SEDESE (2024)

O processo inicia-se com o acolhimento humanizado (Etapa 1), seguido da verificação das necessidades emergenciais e da compreensão mútua, que assegura a comunicação efetiva e a tradução cultural do atendimento. Na sequência, a Etapa 2 (Atendimento) envolve a articulação direta entre a rede socioassistencial (SUAS), o Sistema Único de Saúde (SUS) e os equipamentos de segurança pública, incluindo encaminhamentos a abrigos, serviços de proteção às mulheres vítimas de violência, defensoria pública e programas habitacionais (OIM; SEDESE, 2024, p. 24-25). Por fim, a Etapa 3 (Integração Socioeconômica e Regularização Documental) conecta políticas de educação, trabalho e renda, regularização migratória e autonomia financeira, configurando um percurso de integração plena e duradoura.

Esse fluxograma evidencia a interdependência entre as políticas públicas, reforçando a importância da coordenação entre diferentes secretarias e esferas administrativas. O atendimento à população migrante, portanto, não se restringe à dimensão assistencial, mas compreende ações estruturais que promovem o direito à cidade, à cidadania e à dignidade humana.

As etapas e o fluxo intersetorial propostos pelo Guia de Atendimento (OIM; SEDESE, 2024) representam um avanço para as políticas públicas para inclusão do imigrante em Minas Gerais, ao reconhecer a migração como fenômeno multidimensional que exige respostas coordenadas. A intersetorialidade, enquanto princípio operacional, concretiza o direito universal de acesso a serviços públicos, conforme os fundamentos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) (BRASIL, 2017a).

Desse modo, o modelo mineiro apresenta um desenho bastante promissor. No entanto, não foi possível verificar como está a sua implementação. O desenho pode ser, com os devidos cuidados, utilizado como referência em outros contextos municipais e estaduais.

Até aqui, este estudo procurou apresentar como estão desenhadas as políticas para imigrantes, refugiados e apátridas no Brasil e no estado de Minas Gerais. Esta rápida abordagem é necessária, pois, mesmo o país sendo uma federação, a ação articulada entre os entes é apontada como necessária para assegurar os direitos a estes sujeitos que ao migrar têm aqueles mais básicos negados. Contudo, o objeto deste estudo é a política e as ações da prefeitura de Belo Horizonte direcionadas a imigrantes.

7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES EM BELO HORIZONTE

Este capítulo visa iniciar o estudo do panorama das políticas públicas para migrantes e refugiados em Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2024; BELO HORIZONTE, Relatório Final, 2024). A análise se inicia com a contextualização da 2ª Conferência para as Populações Migrantes de Belo Horizonte, cujas discussões e propostas serviram de base para a formulação da proposta de projeto municipal. Em seguida, um olhar para o Projeto de Lei nº 191/2025, que propõe instituir a Política Municipal para essas populações na capital mineira.

A Justificativa do Projeto de Lei nº 191/2025 de Belo Horizonte fundamenta a necessidade da nova política municipal e apresenta dados sobre a população migrante, destacando a dimensão do desafio na capital:

Segundo os dados referente ao ano de 2024, atualmente temos 2.441.934 pessoas migrantes internacionais com Registro Nacional Migratório RNM como residentes no Brasil, sendo que 28.858 pessoas residem no município de Belo Horizonte-MG (SISMIGRA, 2024). Em relação ao número de pessoas migrantes internas, em situação de rua no município temos o registro de 970 pessoas (SIGPS, 2024). (PROJETO DE LEI Nº 191/2025, 2025, p. 15).

O Projeto de Lei nº 191/2025 é apresentado como um marco necessário para o enfrentamento dos desafios da mobilidade humana em Belo Horizonte. A Justificativa ressalta a importância da consolidação de políticas públicas frente ao crescente e complexo fluxo migratório na cidade:

Um projeto de lei municipal para Belo Horizonte seria consolidação de políticas públicas voltadas a esta população, incorporando todos os aspectos da mobilidade humana, sendo que o número de pessoas em migração, tanto interna, quanto internacional para o município tende a aumentar cada vez mais, como podemos observar durante a década de 2010 com a chegada dos haitianos devido ao terremoto ocorrido no Haiti, no ano de 2015 com os sírios impelidos pela guerra civil em seu país de origem; de venezuelanos, a partir de 2016, em razão da crise econômica política social na Venezuela, e um fluxo mais recente que inclui afegãos, com a tomada do país pelo Taliba e ucranianos, em decorrência da invasão da Rússia contra esse país, bem como cubanos, em virtude do agravamento da crise socioeconômica em Cuba, que tem gerado um número massivo de pessoas deslocadas ao redor do mundo. Na última década o volume de brasileiros no exterior cresceu de forma exponencial trazendo vários desafios para as cidades no processo de saída e de retorno. (PROJETO DE LEI Nº 191/2025, 2025, p. 2-3)

7.1 Realização da 2ª Conferência Municipal das Populações Migrantes de Belo Horizonte

A realização da 2ª Conferência Municipal das Populações Migrantes de BH representou um marco relevante para a institucionalização e fortalecimento das

políticas públicas voltadas às pessoas migrantes e refugiadas no município. O evento ocorreu em 2024, em consonância com a II Conferência Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia II Conferência Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia (BRASIL, Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, 2023), promovida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e teve como objetivo central "debater, avaliar e propor diretrizes para as políticas públicas destinadas às populações migrantes, em uma perspectiva de direitos humanos e integração social" (BELO HORIZONTE, 2024a, p. 5).

A conferência se propôs a ser um espaço participativo e assumiu caráter deliberativo ao buscar a articulação entre Estado e sociedade civil na formulação de propostas para subsidiar a política migratória local. Como destaca o relatório, ela procurou garantir a "participação democrática e representativa das populações migrantes, dos órgãos públicos, das organizações da sociedade civil e de outros atores sociais envolvidos" (BELO HORIZONTE, 2024a, p. 7). Essa estrutura reforça o princípio da gestão participativa, fundamental para políticas de acolhimento e integração.

Entre os seus objetivos específicos, a conferência se propôs a: (i) avaliar a implementação das deliberações da conferência anterior; (ii) propor novas diretrizes e prioridades; (iii) discutir os desafios de acolhimento, integração e combate à xenofobia; e (iv) contribuir para a consolidação de um Plano Municipal de Políticas para Migrantes (BELO HORIZONTE, 2024a). Esses objetivos dialogam diretamente com a perspectiva da Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que orienta a atuação do Estado brasileiro no sentido da promoção de direitos e garantias a pessoas em mobilidade (BRASIL, 2017a).

A conferência reuniu diversos participantes, incluindo representantes do poder público municipal, estadual e federal, organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e, de maneira destacada, coletivos e associações de migrantes. Segundo o relatório, essa composição buscou assegurar o "protagonismo das populações migrantes na formulação das propostas e na priorização das políticas públicas" (BELO HORIZONTE, 2024a, p. 10). Esse protagonismo é coerente com a literatura especializada, que destaca a necessidade de incorporar a voz dos sujeitos diretamente afetados nos processos de decisão, ressalta que migrantes refugiados são tratados muitas vezes como um "problema" que demanda soluções, mas não são devidamente reconhecidos como atores capazes de influenciar as decisões que afetam diretamente suas vidas. Desta forma, Oliveira (2018, p. 134) argumenta:

Assim, garantir o direito urbano de participação política significa assegurar o direito de participação política (leia-se influente) de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio na cidade que habitam, a fim de que sejam reconhecidos como protagonistas, e não mero objeto a ser protegido (ou problema a ser resolvido) e inserido num meio que lhe é alheio, passando a ocupar, a interagir e a construir o espaço público urbano (o direito): a cidade (OLIVEIRA, 2018, p. 134).

Do ponto de vista das contribuições para a política municipal, o documento elenca um conjunto de propostas que abrangem diferentes eixos: direitos humanos, segurança pública, acesso à cidade, educação, cultura, saúde, assistência social, trabalho e renda. Entre as mais relevantes para o âmbito local, destacam-se: a criação de um Plano Municipal para Populações Migrantes, a instituição de uma Diretoria ou Coordenadoria específica no Executivo municipal, a implementação de unidades de acolhimento institucional, a produção de materiais multilíngues para serviços públicos, e a criação de um Centro de Referência especializado para migrantes (BELO HORIZONTE, 2024a). Essas propostas reforçam a dimensão da institucionalidade, contribuindo para a perenidade e efetividade das ações.

No campo da educação, propôs-se a criação de resoluções municipais que assegurem o acesso e a permanência de estudantes migrantes, além da inclusão da Semana do Migrante e Refugiado no calendário oficial da cidade. Já na área da saúde, destacou-se a necessidade de equipes de referência no SUS, a criação de centrais de intérpretes e o fortalecimento do atendimento multilíngue, especialmente em casos de violência de gênero (BELO HORIZONTE, 2024a). Em relação à moradia, as deliberações apontaram para a inclusão de migrantes em programas habitacionais, com subsídios e flexibilização documental, em articulação com os níveis estadual e federal. No campo do trabalho e renda, destacam-se propostas como a criação de mecanismos de microcrédito e a reserva de espaços em eventos culturais e gastronômicos municipais para empreendedores migrantes.

Assim, a conferência se propôs a um papel estratégico ao articular participação social, institucionalidade e intersetorialidade, elementos fundamentais para a construção de uma política migratória municipal sólida. Como afirma o relatório,

as propostas aprovadas refletem a diversidade das demandas apresentadas e constituem diretrizes fundamentais para a implementação de políticas públicas que garantam direitos e promovam a inclusão das populações migrantes em Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2024a, p. 15).

As entrevistas, no entanto, revelam avaliações críticas sobre o papel da conferência municipal enquanto espaço de formulação participativa. Por um lado, é reconhecida como o principal instrumento de controle social. O(a) Entrevistado(a) A afirma “a conferência é o que de fato dá a diretriz para a política pública, porque é o instrumento principal de controle social e o que foi definido na conferência foi pactuado entre o governo e a sociedade civil”, mas isso diverge na percepção de outros atores, as(os) participantes indicam que seu funcionamento concreto não teria assegurado plenamente a representação, a disputa equitativa de propostas e a incorporação das demandas específicas da população migrante.

No eixo da educação, por exemplo, emergiram frustrações relativas tanto às prioridades temáticas quanto à dinâmica deliberativa. O(a) entrevistado(a) E relata que “a pauta principal da conferência, na educação, era o Português como Língua de Acolhimento (PLAC)”, mas técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte resistiam em reconhecer a necessidade de docentes especializados, “preferindo só a formação de professores”. A crítica se aprofunda quando se observa a baixa presença de pessoas migrantes na própria composição do eixo: “quase ninguém do eixo de educação era migrante. Tinha um ou dois. E aí a gente ficava falando: ‘Gente, a gente precisa disso, a gente tá na ponta...’”. Assim, a capacidade de vocalização das demandas é limitada tanto pela sub-representação quanto por assimetrias de poder no processo de deliberação.

Outras falas apontam obstáculos adicionais que tensionam a legitimidade do espaço participativo. As condições materiais e organizacionais da conferência dificultaram a presença de representantes da sociedade civil: “a reunião acabava tarde, a gente tinha que correr, [...] a participação também foi muito dificultada nesse sentido”. (ENTREVISTADO(A) G) Soma-se a isso a percepção de captura do processo por segmentos internos do Executivo municipal, que já chegavam às plenárias com propostas previamente definidas: “a conferência já tinha grupos dentro da prefeitura que já iam com propostas prontas. E as propostas prontas eram aprovadas e era só uma formalização, não era discussão” (ENTREVISTADO(A) G).

Outra discussão é sobre a qualidade da participação social que emergiu nas entrevistas, especialmente ao problematizar a conferência municipal como espaço de deliberação política. Embora concebidas como instrumentos democráticos de controle social, as conferências, na prática, podem reproduzir assimetrias de poder e ter

formatos pouco acessíveis, que limitam a agência de quem deveria ser protagonista das decisões (OLIVEIRA, 2018).

O(a) Entrevistado(a) G enfatiza que, sem condições adequadas de preparação e sem metodologias que valorizem a fala dos sujeitos, o processo participativo tende a se tornar formalista e excludente. Nesse sentido, relata que

[...] quando você não enxerga a agência dos sujeitos, eles ficam meio que anulados. De não perguntar, de já trazer a questão pronta. E isso aconteceu em um dos grupos, no grupo onde eu estava participando” (ENTREVISTADO(A) G).

Para ele(a), essa dinâmica dificulta a legitimidade da conferência enquanto espaço de disputa e formulação de propostas, já que parte das decisões chega previamente estruturada por atores governamentais, restringindo o diálogo substantivo. O(a) entrevistado(a) G também destaca que o problema não é apenas procedimental, mas estrutural: a lógica atual torna a participação pouco acessível e pouco pedagógica. Por isso, defende a necessidade de instituir etapas de formação e preparação prévias, capazes de fortalecer o entendimento e a confiança dos participantes sobre seu papel político. Como afirma:

[...] eu acredito em um processo de construção coletiva que tenha mais tempo, que tenha processos preparatórios. Nesse processo preparatório, as pessoas vão compreender o lugar, vão compreender o poder que elas têm de falar. Elas vão ter um maior entendimento e vão qualificar essa participação (ENTREVISTADO(A) G).

Reconhece que essa compreensão é mais evidente para quem já atua no campo “para mim é muito fácil, porque eu já estou dentro do meio” (ENTREVISTADO(A) G), mas ressalta que o público-alvo, composto majoritariamente por migrantes em situação de maior vulnerabilidade institucional, necessita de condições estruturadas de aprendizagem cívica e política. A ausência desses mecanismos torna a conferência um espaço formalmente aberto, porém substantivamente restrito, como sintetiza: “antes desse processo de participação, precisava ter processos preparatórios, e isso não existiu”. Essa leitura reforça a hipótese de que a efetivação da participação não depende apenas da abertura institucional, mas da criação de condições materiais, pedagógicas e organizacionais que permitam aos sujeitos exercer plenamente sua agência política (OLIVEIRA, 2018).

No conjunto, esses relatos convergem para a crítica de que as pautas migrantes ocupam um espaço marginal, e também que esses espaços são esvaziados em sua capacidade de produzir mudanças concretas. Tais percepções apontam sobre os limites da institucionalidade participativa e sobre a dificuldade de a política municipal incorporar, de modo efetivo e democrático, as prioridades definidas por migrantes e organizações que atuam na ponta.

Apesar das críticas apresentadas pelos entrevistados, é importante reconhecer que a própria existência da conferência representa, em linhas gerais, um avanço institucional relevante para a política migratória de Belo Horizonte. Em um cenário nacional em que a participação social de pessoas migrantes ainda enfrenta barreiras expressivas, a realização de um espaço deliberativo amplia o reconhecimento desses sujeitos como atores políticos. Essa perspectiva dialoga com Oliveira (2018), que aponta que migrantes e refugiados frequentemente são tratados como um “problema” a ser administrado, e não como protagonistas capazes de participar da formulação das políticas que impactam suas vidas. Assim, mesmo diante de limites procedimentais, a conferência contribui para essa lógica ao criar uma arena pública de visibilidade, disputa e produção de demandas.

Compreender a participação como processo implica reconhecer que sua qualificação depende do engajamento contínuo dos sujeitos. As falas dos entrevistados evidenciam dificuldades operacionais e assimetrias reais, mas também indicam que o exercício participativo produz aprendizagens políticas e fortalece a agência dos envolvidos. Oliveira (2018) argumenta que o direito de participação só se concretiza plenamente quando os sujeitos ocupam e constroem o espaço público urbano; e isso, vale lembrar, não ocorre de forma espontânea ou imediata, pois exige prática, experiência e oportunidades reais de fala. Portanto, a conferência constitui um passo relevante no fortalecimento da participação migrante em Belo Horizonte, ao oferecer um espaço formal em que essas vozes podem emergir e disputar prioridades na política municipal.

Além disso, é importante destacar que a conferência produziu efeitos concretos na agenda municipal, por exemplo, ao subsidiar a elaboração do projeto de lei sobre políticas para migrantes e ao resultar na criação da Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito do DPOP.

7.2 Projeto de Lei nº 191/2025

A redação do Projeto de Lei 191/2025, de autoria do vereador Pedro Patrus, propõe estabelecer um marco normativo abrangente para a Política Municipal para as Populações Migrantes em Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, Câmara Municipal, Projeto de Lei Nº 191/2025), organizando objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias de forma alinhada às agendas nacionais e internacionais de direitos humanos. O texto prevê que a política seja transversal, sob coordenação da SMASDH/DPOP, orientada à universalização do acesso a direitos, à prevenção da revitimização, ao fortalecimento da participação social e à produção sistemática de dados. Ao incorporar elementos como interculturalidade, isonomia, combate à xenofobia e respeito às especificidades de gênero, raça, etnia e orientação sexual, o projeto busca formalizar parâmetros técnicos de atendimento e gestão.

No plano das diretrizes, o PL propõe consolidar um conjunto estruturado de responsabilidades do poder público, incluindo a inclusão da população migrante em políticas setoriais existentes, a divulgação acessível de informações, a articulação com diferentes níveis de governo e a criação de mecanismos de monitoramento contínuo. Também sugere a instituição de um colegiado paritário, com maioria de representantes migrantes e eleição direta, responsável por formular, monitorar e avaliar a política. Esse arranjo pretendido visa fortalecer a governança, conferir estabilidade às ações e promover a integração entre áreas como assistência social, saúde, educação, habitação, cultura e trabalho (BELO HORIZONTE, Câmara Municipal, Projeto de Lei Nº 191/2025).

As ações prioritárias descritas no projeto delineiam sua dimensão operacional, indicando iniciativas como capacitação de agentes públicos, campanhas de enfrentamento à xenofobia, tradução de materiais e sinalização urbana multilíngue, realização de censo específico, produção de diagnóstico georreferenciado, criação de centro de referência especializado e implementação de fluxos multilíngues de atendimento, inclusive para situações de violência. O texto ainda propõe assegurar direitos em áreas sensíveis, como saúde, educação, trabalho, habitação e cultura, mediante flexibilização documental, oferta de português como língua de acolhimento, cotas culturais, apoio ao empreendedorismo e acesso a políticas habitacionais. Ao determinar que a política seja incorporada aos instrumentos de planejamento municipal (PPA, LDO, LOA e Programa de Metas), o PL busca consolidar sua transversalidade e institucionalidade, projetando a integração da agenda migratória

como política pública permanente (BELO HORIZONTE, Câmara Municipal, Projeto de Lei N° 191/2025).

Os entrevistados na Prefeitura de Belo Horizonte reconhecem unanimemente a importância de uma lei municipal específica para a população migrante. Ela é vista como condição central para consolidar a política pública, superar a dependência da “boa vontade” administrativa e garantir tipificação adequada. O entrevistado(a) C afirma que a lei “nos ajudaria muito” ao “direcionar a política mais específica para esse público”. Por sua vez, o entrevistado(a) B reforça que, sem legislação própria, tudo permanece “à mercê da adesão de um e de outro”. Esses depoimentos convergem para a percepção de que um marco legal municipal é essencial para conferir estabilidade, orientar gestores e assegurar continuidade administrativa, rompendo com a fragmentação atual da política.

O principal ponto de tensão é de natureza fiscal. O projeto determina a criação de estruturas, como um Centro de Referência especializado e a realização de um censo populacional específico, além de prever capacitações permanentes, materiais multilíngues e mecanismos de governança ampliada. No entanto, ela não indica explicitamente as fontes de custeio ou previsão orçamentária compatível. Neste caso, ela incorre em aumento de despesa sem a necessária estimativa de impacto financeiro, o que fere normas de responsabilidade fiscal. Em paralelo, o Executivo pode alegar vício de iniciativa, argumentando que a criação de órgãos, fluxos administrativos e novas atribuições para pastas municipais é prerrogativa exclusiva do Prefeito (DI PIETRO, 2023).

Apesar da importância do Projeto de Lei 191/2025, os entrevistados reconhecem os obstáculos institucionais e políticos para sua aprovação e implementação. O(a) entrevistado(a) A afirma que o seu texto pode ser considerado como “ingerência na competência do Executivo”, sobretudo por detalhar ações como a criação de um Centro de Referência. Soma-se a isso a baixa prioridade da pauta migratória no atual governo, que segundo vários entrevistados não demonstra interesse em “comprar essa briga”. Há ainda a possível resistência na Câmara Municipal, em que o(a) entrevistado(a) A relata “muita xenofobia”, inclusive falas de que seria melhor “mandar esse povo de volta”. Por fim, o entrevistado(a) C destaca que o avanço do PL depende de maior articulação e “pressão desse coletivo”.

Assim, a lei se configura ao mesmo tempo como urgente e vulnerável, requerendo mobilização social, adequações técnicas e capacidade de negociação

para avançar no processo legislativo. Nesse contexto, o PL 191/2025 mantém centralidade estratégica, mas enfrenta obstáculos significativos à sua aprovação, o que torna indispensável uma articulação política qualificada e ajustes normativos que permitam superar os impasses que ainda comprometem sua efetivação.

8. ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO MIGRANTE E REFUGIADA DE BELO HORIZONTE

A presente seção tem como objetivo analisar a implementação das políticas públicas voltadas às populações migrantes e refugiadas no município de Belo Horizonte. Para isso, a partir das falas do(a)s entrevistado(a)s, documentos legais e o referencial teórico, evidencia como a política vem sendo construída no cotidiano da gestão pública municipal, destacando seus elementos estruturais, possíveis avanços, desafios e limites do processo de institucionalização e efetivação dessas políticas.

As categorias institucionalidade; inclusão econômica; dimensão social e cultural; proteção e segurança; governança e participação social; financiamento e sustentabilidade; e efetividade da implementação constituem eixos interpretativos que orientaram o exame do material empírico, possibilitando uma análise integrada entre aspectos estruturantes da política pública voltadas a migrantes e refugiados. Trata-se, contudo, de uma leitura que não pretende esgotar o tema, mas contribuir para o aprofundamento do estudo sobre os caminhos, lacunas e potencialidades das políticas públicas municipais destinadas à população migrante e refugiada.

Ainda que o presente capítulo não esgote a complexidade do tema, oferece uma análise do processo de implementação da política para migrantes e refugiados em Belo Horizonte. E considera, também, os avanços institucionais e as limitações operacionais identificadas na prática administrativa.

8.1 Institucionalidade

A institucionalidade revela o grau de formalização, estabilidade e legitimidade das estruturas estatais voltadas à gestão do atendimento e acolhimento de migrantes e refugiados (AGOSTINHO, 2024). Essa dimensão busca compreender se a política é fruto de ações pontuais e fragmentadas ou se se consolida como uma estrutura de governança capaz de garantir direitos de forma contínua e coordenada. Em Belo Horizonte, a política migratória é reconhecida como uma política em construção. Em outras palavras, a política encontra-se em processo de formalização institucional, embora ainda careça de estrutura administrativa e base legal um pouco mais forte.

O cenário institucional em BH é marcado pela falta de uma legislação e planejamento próprios, o que impacta a consolidação da política. Não existe legislação municipal específica (Lei Municipal da Migração) ou Plano Municipal que regule a política para migrantes em BH. Nesse sentido, os entrevistados em sua totalidade

defendem a aprovação de uma Política Municipal de Migração, argumentando que “ela direciona a política mais específica para esse público e dá uma diretriz”, além de permitir “saber como tratar o assunto e definir responsabilidades entre as áreas” (entrevistado(a) C).

Outro ponto relevante é a baixa prioridade, identificando que a pauta da migração não é considerada estratégica ou prioritária pelo governo. Isso significa que é necessário um trabalho constante de "formiguinha" para inserir a pauta nas agendas. O(a) Entrevistado(a) A comenta sobre a percepção de resistência política em nível municipal:

Eu acho que tem muita xenofobia, inclusive. [...] Ah, que legal, política do migrante, mas a gente sabe que na boca miúda, muitos vereadores falam, manda esse povo de volta para a cidade dele (Entrevistado(a) A).

A perspectiva de acolhimento é vista como "muito rasa e muito às avessas, né?", especialmente para aqueles que dependem do serviço público. Esta é a concepção do(a) Entrevistado(a) A:

Os migrantes, os refugiados que vêm para ter oportunidades para buscar trabalho, para se proteger, né? Para ter um novo projeto de vida aqui e vão demandar do serviço público, esses eles não querem aqui (Entrevistado(a) A).

Além disso, a estrutura política municipal, em geral, tende a trabalhar sobre o caráter da emergência. Este fato prejudica a estruturação de políticas permanentes e programáticas para migrantes.

Já a análise das instituições, estruturas e redes de atendimento permite compreender o modo como a política migratória se organiza na prática. Além disso, revela a sua capilaridade, capacidade de articulação, a presença territorial do poder público e de seus parceiros na execução das ações voltadas à população migrante e refugiada.

Em Belo Horizonte, o atendimento aos migrantes ocorre por meio de uma rede intersetorial. Ela combina órgãos públicos, núcleos especializados e organizações da sociedade civil, refletindo a natureza transversal da pauta migratória. No eixo da gestão pública direta, destacam-se quatro estruturas centrais: DPOP, Educação, Saúde e Assistência Social

8.1.1 Diretoria de Políticas para População em Situação de Rua, Migrantes e Refugiados (DPOP)

Em 2025, o município de Belo Horizonte publicou o Decreto nº 18.959, que dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). O referido decreto cria a Diretoria de Políticas para População em Situação de Rua, Migrantes e Refugiados, responsável por “elaborar, propor e coordenar as diretrizes de políticas com enfoque na população em situação de rua, migrantes e refugiados” (BELO HORIZONTE, 2025c, art. 9º).

A criação dessa diretoria representa um avanço na institucionalização das políticas municipais voltadas à população migrante e refugiada, reforçando a dimensão intersetorial das ações e a articulação entre diferentes níveis de governo e políticas públicas. Além disso, o decreto confere visibilidade administrativa a essa agenda e define competências como a elaboração de diagnósticos, o monitoramento de planos intersetoriais, a criação de indicadores e a promoção de instâncias de diálogo e participação social. Assim, observa-se um esforço da gestão municipal em construir uma governança colaborativa e orientada pelos direitos humanos, conforme previsto no Sistema de Gestão de Políticas Públicas e na legislação vigente (Belo Horizonte, 2025a).

O(a) entrevistado(a) A coloca que “a DPOP é hoje o principal lócus institucional da prefeitura para a pauta de migração”. Ela situa a migração dentro do escopo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

A DPOP desempenha a função de articulação intersetorial e coordenação política. Segundo o(a) entrevistado(a) A, “a gente atua de forma estratégica e de articulação. [...] A finalidade não é atender o público e sim articular a política para que as outras pastas aprimorem o atendimento”, mas também destaca que “a coordenação só tenha a coordenadora e uma estagiária”, o que demonstra a fragilidade estrutural da área. Durante a coleta de dados desta pesquisa, inclusive, houve mudança na chefia da coordenação, levantando a questão das possíveis perdas decorrentes da rotatividade de gestores em uma política ainda em fase inicial de institucionalização. Em contextos como esse, é preciso se atentar para a substituição de lideranças não interrompa processos, nem comprometa a memória organizacional e enfraqueça a continuidade das ações intersetoriais.

A dimensão da institucionalidade revela a incipiência do arranjo organizacional voltado à temática migratória no município. Segundo o(a)

entrevistado(a) A, “a Coordenação não existia, ela foi criada há dois meses. A diretoria foi criada em maio de 2024”, o que evidencia a recente criação de um locus institucional específico. Ele(a) colocou ainda que a DPOP tem enfrentado indefinições quanto à sua vinculação administrativa, o que impacta a continuidade das ações e a clareza de seu papel na coordenação intersetorial. Complementa que “a DPOP é hoje o principal locus institucional da prefeitura para a pauta de migração”, situando-a dentro do escopo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Apesar disso, o(a) entrevistado(a) C considera que houve avanços, com a criação da Coordenação dentro da DPOP, que tem papel relevante na articulação intersetorial. Ele(a) explica que a diretoria “faz a interlocução com todas as secretarias, com a saúde, educação, habitação e transporte” (Entrevistado(a) C).

O processo descrito se apresenta como a fase de consolidação institucional de uma política pública, marcada pela definição de papéis, fluxos e responsabilidades dentro do aparelho estatal. Essa estrutura ainda é incipiente, uma vez que “a pauta da migração não é prioridade de governo e não está incluída no plano de metas” (ENTREVISTADO(A) A). Assim, a política depende da atuação individual de técnicos e de gestores, o que indica fragilidade na sua inclusão na agenda governamental, conforme argumenta Kingdon (2006).

8.1.2 Educação

O Núcleo de Políticas Educacionais para Estudantes em Situação de Migração (NUPEM) é uma entidade da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED) com foco na elaboração e implementação de políticas educacionais para o público migrante. Foi criado em fevereiro de 2024 e está localizado na Rua Carangola, 288, Sala 410, em Belo Horizonte, MG. Inicialmente, o Núcleo foi estabelecido dentro da Diretoria de Educação Inclusiva e Diversidade Étnico-Racial, mas, recentemente, passou a fazer parte da Diretoria de Políticas Afirmativas (ENTREVISTADO(A) B).

Segundo o(a) entrevistado(a) B, apesar de atuar ativamente, incluindo a responsabilidade de coordenar um Grupo de Trabalho (GT) e ser reconhecido fora da SMED, o NUPEM não está oficialmente institucionalizado. Não há nenhuma normativa que o oficialize, nem está incluído no organograma atual da SMED, embora haja um trabalho em curso para a sua institucionalização e para a criação de legislação municipal que o garanta. A sua equipe, apesar de pequena, conta com profissionais

experientes, tanto na gestão quanto com profissionais pesquisadoras no campo de atuação.

Segundo o(a) Entrevistado(a) B e documento apresentado pelo(a) entrevistado(a), o objetivo geral do NUPEM é planificar e implementar políticas linguísticas e educacionais de acolhimento e acompanhamento do desenvolvimento educacional de estudantes em situação de migração e refúgio, apátridas e retornados. O Núcleo busca especificamente criar e implementar políticas de acesso, permanência e garantia da aprendizagem para esses estudantes, baseando-se na Resolução CNE/CEB nº 1, de 13 de novembro de 2020.

Também consta no documento que o NUPEM atua em diversas frentes voltadas à inserção, permanência e aprendizado dos estudantes migrantes na rede municipal de ensino de Belo Horizonte. Suas ações incluem o mapeamento da presença e das condições educacionais desses sujeitos, a elaboração de avaliações diagnósticas na língua materna, a produção de materiais didáticos bilíngues e interculturais e a oferta de aulas de Português como Língua de Acolhimento (PLAc). Além disso, implementa experiências bilíngues em escolas com maior concentração de falantes de espanhol. O núcleo também realiza formações continuadas para professores e equipes pedagógicas sobre práticas inclusivas e plurilíngues, produzindo guias e currículos específicos, como o Caderno de Propostas Pedagógicas para Estudantes Migrantes da Etnia Warao e o Guia do Migrante.

O documento indica que, no âmbito familiar, o NUPEM promove ações de acolhimento e orientação pedagógica, rodas de conversa e articulações. De forma intersetorial, o núcleo coordena o Grupo de Trabalho Acolhimento e o Acompanhamento de Estudantes Migrantes, Apátridas, Refugiados e Retornados (ACOLHEMAR), que reúne representantes de diferentes setores públicos e organizações da sociedade civil, como o Serviço Jesuíta e o Cio da Terra, fortalecendo a rede de apoio aos estudantes.

Embora o NUPEM tenha sido criado em 2024, sua existência ainda carece de institucionalização normativa e administrativa. Conforme relatado, “o NUPEM não é institucionalizado. Não há nenhuma portaria, ele não é oficializado, ele não está no organograma. Existe a equipe, existe a demanda, existe a entrega” (entrevistado(a) B). Em relação aos aspectos normativos, o(a) entrevistado(a) afirma que “não existe legislação municipal específica”. Essa ausência de marco legal local limita a autonomia municipal na execução de ações e na captação de recursos. A fala do(a)

entrevistado(a) B evidencia que a política educacional voltada ao público migrante em Belo Horizonte encontra-se em um processo de construção e busca por reconhecimento formal dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Educação (SMED).

O(a) entrevistado(a) também menciona esforços para consolidar a política por meio da elaboração de uma minuta de portaria que busca “regularizar no nível municipal o que está na resolução nacional e mais umas demandas que são específicas nossas aqui da rede municipal” (Entrevistado(a) B). Essa fala mostra a tentativa de transformar práticas e experiências empíricas em instrumentos legais, buscando garantir continuidade administrativa e estabilidade institucional.

A ausência de formalização e de fluxos oficiais é vista como um entrave para a consolidação da política. Isso faz com que o funcionamento do núcleo dependa fortemente da iniciativa e do engajamento pessoal das gestoras envolvidas. Assim, a categoria da institucionalidade revela tanto a fragilidade quanto o dinamismo de uma política pública em processo de consolidação.

O NUPEM [...] foi criado pelo gabinete daquela época, dentro da diretoria de inclusão [...]. Entretanto, o NUPEM não é institucionalizado. Não há nenhuma portaria, ele não é oficializado, ele não está no organograma. Existe a equipe, existe a demanda, existe a entrega. [...] A gente está nessa luta para a institucionalização do NUPEM (Entrevistado(a) B).

Tanto a documentação analisada quanto o depoimento do(a) entrevistado(a) B evidenciam que o Núcleo desenvolve ações tecnicamente qualificadas, coerentes com diretrizes nacionais e alinhadas às demandas específicas da população migrante. Entretanto, tal atuação ainda não se apoia em dispositivos legais que garantam estabilidade jurídico-institucional, condição essencial para assegurar continuidade, previsibilidade e autonomia administrativa.

Esse cenário revela um descompasso entre a relevância das atividades já implementadas e o grau de formalização esperado para políticas públicas dessa natureza. Como consequência, a política permanece suscetível a descontinuidades decorrentes de mudanças de gestão, além de operar sob fluxos decisórios pouco institucionalizados. Observa-se, assim, que a sustentação cotidiana do NUPEM depende, em grande medida, do engajamento e da capacidade técnica dos(as) profissionais envolvidos(as).

8.1.3 Saúde

A Nota Técnica nº 003/2025, intitulada “Acesso e cuidado da população em situação de migração na Atenção Primária à Saúde do SUS-BH”, foi elaborada pela Gerência de Atenção Primária à Saúde (GEAPS) da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA). Seu objetivo é orientar profissionais da rede sobre as especificidades do atendimento à população migrante e refugiada, assegurando o acesso universal, equitativo e intercultural à Atenção Primária à Saúde.

A Nota Técnica 003/2025 representa um importante avanço institucional no campo da política pública municipal voltada à população migrante, ao revelar a inserção formal do tema da migração na agenda da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA). A nota estabelece orientações técnicas que operacionalizam o direito à saúde universal previsto no artigo 196 da Constituição Federal e reafirmado pela Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) ao reconhecer explicitamente as condições de vulnerabilidade e os impedimentos burocráticos que afetam o acesso dos migrantes ao SUS, em consonância com marcos legais nacionais e internacionais.

A nota técnica reconhece que o impacto da documentação afeta de forma mais aguda grupos migrantes racializados, grupos LGBTQIA+ e mulheres migrantes. A migração recente para o Brasil, sendo majoritariamente de países da América Latina e Caribe, é composta em grande parte por deslocamentos forçados, o que impõe situações de maior vulnerabilidade, especialmente para mulheres, crianças, pessoas negras e indígenas.

A referida nota estabelece diretrizes formais que constituem um marco essencial na implementação da política de saúde para migrantes em BH. Entre elas, destacam-se:

- A Garantia de Atendimento Incondicional: É explicitamente enfatizado que os profissionais de saúde não podem exigir documentação específica, denunciar ou negar atendimento a pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, mesmo que estejam em situação irregular no país. A garantia do cadastro e do atendimento não é prejudicada pela ausência, inexistência ou desconhecimento do Cartão Nacional de Saúde (CNS) ou de outros documentos.
- O atendimento deve ser realizado a partir de uma escuta culturalmente e etnicamente sensível, considerando a diferença na concepção de saúde, o possível histórico de trauma advindo do deslocamento e a fragilidade das redes

de apoio. O diálogo intercultural e as práticas de bem-viver devem ser promovidos, valorizando os saberes e práticas tradicionais.

- A orientação da saúde inclui o respeito às questões que envolvem gênero e religiosidade, proporcionando flexibilização e adequando fluxos e protocolos quando possível, como no caso de mulheres que têm a cultura de serem atendidas somente por profissionais mulheres.

Em relação aos cuidados com as crianças, deve-se ter atenção às crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e retornados, observando as questões associadas ao convívio familiar e comunitário, bem como a saúde mental, prevenindo a exposição a distintas formas de violências e quaisquer outras formas de discriminação.

No nível operacional, contudo, a nota técnica aponta que sua efetividade depende da adesão e capacitação dos profissionais de saúde, além da articulação intersetorial entre secretarias e parceiros da sociedade civil. Os dados apresentados: 10.186 migrantes cadastrados na rede SUS-BH em 2023, evidencia avanços na identificação da população atendida, mas também sugerem sub-registro e desafios na cobertura.

8.1.4 Assistência Social

A Assistência Social, estruturada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é a base da rede de proteção. Ela oferta atendimento por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados (CREAS). Esses equipamentos realizam o atendimento primário, o cadastro no CadÚnico, o encaminhamento a benefícios eventuais e, nos casos de situações de alta vulnerabilidade, o acolhimento institucional.

O(a) entrevistado(a) A ressalta: “A assistência é quem segura a ponta. Tudo passa por ela, mas ela sozinha não dá conta. É preciso que as outras áreas assumam também.” Essa constatação revela o desafio da intersectorialidade, ainda incipiente, em que o SUAS funciona como “ponto de convergência” de demandas que extrapolam sua competência tradicional.

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), duas estruturas estão mais diretamente ligadas à pauta: Serviço de Atenção ao Migrante de Belo Horizonte e Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade.

1 - Serviço de Atenção ao Migrante de Belo Horizonte

O Serviço de Atenção ao Migrante integra a rede socioassistencial do município de Belo Horizonte e tem como finalidade oferecer atendimento especializado a indivíduos e famílias em situação de migração, sejam nacionais ou internacionais. Conforme descrito no site oficial da Prefeitura de Belo Horizonte, o principal objetivo do serviço é evitar o agravamento da vulnerabilidade social e a permanência de migrantes em situação de rua, promovendo acolhimento temporário, escuta qualificada e encaminhamentos para a rede de proteção social do município (BELO HORIZONTE, 2025b).

Também de acordo com informações no site oficial da PBH, o serviço oferece orientações, encaminhamentos e concessão de benefícios eventuais, como passagens intermunicipais e interestaduais, de modo a favorecer o retorno assistido aos locais de origem ou a integração em abrigos municipais. O(a) ENTREVISTADO(A) C, explica:

Aqui no nosso setor, chegam os migrantes, a maior parte que chega aqui são migrantes nacionais, a gente tem também incidência de migrantes internacionais, mas a maior parte são migrantes nacionais [...] a gente faz encaminhamento, a oferta dos serviços que a Prefeitura tem dentro da política da assistência social, que é alimentação, abrigo, a casa de passagem ou um acolhimento, e a passagem, se for aqui no território nacional, ou tendo condições até a fronteira com o país (ENTREVISTADO(A) C).

A equipe técnica, composta por assistentes sociais e psicólogos, realiza avaliações individualizadas, estabelece contato com familiares e gestores de assistência social de outros municípios e promove articulação intermunicipal para garantir a continuidade do atendimento e o acesso aos direitos nos territórios de destino (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2025b).

O(a) entrevistado(a) C destaca que o Serviço de Atenção ao Migrante de Belo Horizonte, embora atue de forma consolidada, ainda não possui regulamentação formal. Segundo ele(a), o serviço “foi criado *pra* fazer o atendimento das pessoas que chegavam na rodoviária”, mas “ainda não é regulamentado, não tem portaria, nada que regulamente, *tá* sendo trabalhada agora uma lei na Câmara de Migração” (entrevistado(a) C). A ausência de marcos legais limita a institucionalização da política e sua integração formal ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O(a) entrevistado(a) C reforça que o atendimento é estruturado dentro da Política de Assistência Social, classificado como serviço de média complexidade, e que “a gente faz a interlocução com a alta e com a básica, com todas as duas proteções”, em referência à integração entre diferentes níveis de proteção social (ENTREVISTADO(A) C). Essa organização permite uma resposta flexível diante das demandas diversas que chegam ao serviço, desde casos de deslocamento interno até situações de acolhimento emergencial de migrantes internacionais.

No cotidiano do atendimento, o serviço realiza encaminhamentos para a rede socioassistencial, restaurantes populares e unidades de acolhimento institucional. Além disso, o serviço atua em parceria com organismos internacionais e organizações da sociedade civil, como Consulados, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), a OIM e o ACNUR, que prestam apoio na regularização documental e no encaminhamento a serviços de apoio jurídico e humanitário. Embora essas parcerias sejam fundamentais, o(a) entrevistado(a) C observa que elas ainda não estão formalizadas institucionalmente, o que limita a consolidação de fluxos e protocolos de atendimento (ENTREVISTADO(A) C).

Mesmo que a maior parte dos indivíduos que chegam ao setor sejam migrantes nacionais (migração dentro do Brasil), há também a incidência de migrantes internacionais. Os mais vulneráveis costumam procurar mais o serviço. As principais nacionalidades internacionais que chegam são venezuelanas e haitianas. Estima-se que cheguem de 20 a 30 pessoas internacionais por mês, embora em alguns momentos possam chegar em bloco (como 30 ou 70 venezuelanos de uma vez) (ENTREVISTADO(A) C).

O atendimento é realizado presencialmente no BH Resolve, localizado na Avenida Santos Dumont, no centro da cidade, de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h. O espaço funciona como porta de entrada para o acolhimento institucional, orientação e concessão de benefícios eventuais.

O(a) entrevistado(a) C avalia que “a política está melhorando, sim. Eu acredito que está melhorando. Tem coisas para melhorar, claro, porque ela está em construção”. Evidencia que, embora haja avanços em articulação, precisa ainda avançar:

Mas, cada um trabalha dentro da sua realidade, dentro da sua responsabilidade. Mas, ainda precisa juntar mais essas políticas, transversalizar ela para poder ser uma política mais... mais junta mesmo,

mais efetiva., mais potente mesmo para atingir, para a gente ter condições de dar um atendimento[...] (ENTREVISTADO(A) C)

A fala reflete uma percepção de progresso gradual, no entanto, há desafios estruturais relacionados à falta de regulamentação, integração e de diretrizes próprias para o atendimento à população migrante.

2 - Proteção Social Especial (PSE) De Alta Complexidade

O objetivo principal da PSE de Alta Complexidade é garantir a proteção integral a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal e social e de violações de direitos. Este nível de proteção é destinado a pessoas com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados. Os serviços oferecidos na Alta Complexidade geralmente envolvem atendimento temporário em serviços de acolhimento (ENTREVISTADO(A) D).

O(a) entrevistado(a) D explica que o atendimento é responsável por oferecer acolhimento institucional e acompanhamento técnico a públicos que necessitam de atenção integral e contínua. Estas ações são voltadas a pessoas em situação de vulnerabilidade extrema e rompimento de vínculos familiares ou comunitários

A alta complexidade são unidades nas quais as pessoas ficam hospedadas nelas. [...] As pessoas estão em situação de risco social alta, provavelmente com rompimento de vínculos, por exemplo, população de rua (Entrevistado(a) D).

Comparativamente aos níveis de atenção em outras políticas, como a saúde, a Alta Complexidade na assistência social assemelha-se a um hospital, enquanto a Básica equivale a uma Unidade Básica de Saúde e a Média a uma Unidade de Pronto Atendimentos - UPA.

A Subsecretaria de Assistência Social (SUASS) possui uma Unidade de Acolhimento Institucional de Famílias voltada especificamente para a população indígena da etnia Warao, originários da Venezuela. Esta unidade de acolhimento está localizada na regional Barreiro , no bairro Vila Pinho e opera em parceria (Termo de Parceria) com a sociedade civil, sendo a Cáritas a entidade responsável pela execução do serviço. Mais adiante no estudo, em uma seção específica, o atendimento ao povo Warao será abordado.

Na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), a alta complexidade é organizada em equipes para públicos específicos,

sendo os migrantes e refugiados acompanhados pela Coordenação de Adultos e Famílias. No caso específico dos indígenas Warao, o acolhimento é realizado em unidades voltadas a famílias, com acompanhamento técnico e articulação com outras políticas públicas, como saúde e educação. O servidor destaca que a atuação da Prefeitura se dá principalmente no monitoramento e assessoramento técnico às entidades parceiras:

A gente acompanha dentro da demanda da unidade. [...] Se eles precisam de alguma articulação com a educação, a gente participa das reuniões. [...] Mas, normalmente, a unidade tem autonomia para fazer essas articulações (Entrevistado(a) D).

Uma reflexão importante é que, ao mesmo tempo em que a política cumpre seu papel imediato de proteção, ela revela limites estruturais e intersetoriais, especialmente diante de públicos com especificidades culturais e jurídicas, como os migrantes e refugiados indígenas. Nesse sentido, o serviço de alta complexidade atua como uma resposta emergencial necessária, mas ainda insuficiente para garantir processos de autonomia e integração social duradouros, exigindo maior articulação entre as políticas de assistência, habitação, saúde e direitos humanos.

8.2 Inclusão Econômica

A Inclusão Econômica é reconhecida como uma das dimensões centrais e, ao mesmo tempo, um dos maiores desafios enfrentados por migrantes e refugiados no Brasil. Essa categoria foca na inserção dos migrantes no mercado de trabalho formal, no acesso a programas sociais e no enfrentamento de barreiras como o não reconhecimento de qualificações, no fomento ao empreendedorismo e no combate à discriminação. Esta é, portanto, condição essencial para a integração social e a autonomia das pessoas migrantes.

De acordo com Benevenuto (2022), a inclusão econômica constitui o eixo mais sensível da política migratória, pois reflete o grau de enraizamento e cidadania econômica dos migrantes nas sociedades de acolhimento. França, Ramos e Montagner (2019) complementam, ao colocar que a inclusão econômica dos refugiados expressa o reconhecimento de sua dignidade e capacidade produtiva. No entanto, constitui um dos aspectos mais frágeis da política migratória brasileira, marcada pela informalidade e pela ausência de mecanismos públicos de integração laboral.

Em Belo Horizonte (BH), o panorama da inclusão econômica para migrantes e refugiados é marcado por um acesso formal garantido a programas sociais e serviços de emprego. Porém, ele é severamente dificultado por obstáculos estruturais, culturais e procedimentais, que levam à precariedade e à desclassificação profissional. A inclusão econômica está estruturada em cinco tópicos principais: **(1)** Acesso a Programas Sociais e Benefícios (Segurança de Renda), **(2)** Barreiras no Acesso ao Mercado de Trabalho, **(3)** Serviços e Apoios para Inclusão Laboral em Belo Horizonte, **(4)** Propostas e Caminhos para o Fortalecimento da Inclusão Econômica e **(5)** Síntese Analítica.

1. Acesso a Programas Sociais e Benefícios (Segurança de Renda): no âmbito legal, a CRFB/1988 e a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) garantem às pessoas migrantes e refugiadas os mesmos direitos trabalhistas e sociais que os nacionais. O Art. 4º da Lei de Migração determina a universalidade de acesso aos serviços públicos de saúde, assistência e previdência social, independentemente da condição migratória.

O acesso a programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são instrumentos de proteção social e segurança de renda. A inscrição no Cadastro Único (CadÚnico) é a porta de entrada para os vários programas federais. Em Belo Horizonte, o cadastro pode ser feito nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), mesmo sem comprovante de residência, reconhecimento da situação de vulnerabilidade habitacional enfrentada por muitos migrantes.

Além disso, os benefícios eventuais (alimentação, documentação, abrigo) também são garantidos. No município, destacam-se o acesso aos Restaurantes Populares, que oferecem refeições gratuitas para migrantes em processo de regularização documental. Desta forma, o(a) entrevistado(a) D aponta que esses instrumentos “têm um papel importante de garantir o mínimo de segurança alimentar, mas não resolvem o problema da renda nem da autonomia”. A segurança alimentar é um direito humano fundamental e que deve ser assegurado a todos sem distinção.

2. Barreiras no Acesso ao Mercado de Trabalho: a inclusão econômica não é uma área de atuação direta dos setores centrais da política de migração da Prefeitura de

Belo Horizonte. Ela depende, em grande parte, da articulação com outras secretarias, outras esferas de governo e, também, com o terceiro setor.

Em relação à inclusão econômica, o(a) entrevistado(a) C revela que ainda há uma lacuna na atuação pública. Relata que “os jesuítas fazem isso”, referindo-se ao apoio na inserção laboral, e menciona que “no andar de baixo do prédio tem o SINE, que faz atendimento; e tem a Subsecretaria de trabalho e emprego, que ela tem alguns programas lá de geração de trabalho, geração de trabalho e renda” (entrevistado(a) C).

O(a) entrevistado(a) C indica que a prefeitura atua principalmente em parcerias informais. Fato este que evidencia a dependência de organizações da sociedade civil e organismos internacionais, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), para o desenvolvimento de ações voltadas à autonomia econômica dos migrantes.

Em resumo, as principais barreiras no acesso ao mercado de trabalho são:

- **Desclassificação Profissional:** o não reconhecimento de diplomas e qualificações estrangeiras gera o fenômeno do “desperdício de competências”. Muitos migrantes qualificados acabam em subempregos. O(a) entrevistado(a) E observa que “há engenheiros e professores que trabalham como auxiliares de limpeza, porque o diploma não vale e o idioma dificulta o reconhecimento das habilidades”.
- **Precariedade e Exploração:** a ausência de políticas consistentes expõe migrantes e refugiados a condições precárias e informais, tornando-os suscetíveis à exploração laboral. O(a) entrevistado(a) B ressalta que “há migrantes que acabam em trabalhos informais, sem direitos, porque não têm documentação completa ou rede de apoio.
- **Cultura e Autonomia (caso Warao):** a inserção formal é ainda mais complexa para grupos como os Warao, indígenas venezuelanos. O(a) entrevistado(a) D explica: “Eles têm outra relação com o trabalho; não entendem a lógica do patrão, do horário fixo. Para eles, o trabalho é coletivo, ligado à sobrevivência, e não uma obrigação formal”. Essa percepção coincide com o que Benevenuto (2022) descreve como o choque de racionalidades produtivas, quando a política pública tenta aplicar uma lógica urbana a populações tradicionais.

- **Barreiras Linguísticas:** O idioma é um obstáculo recorrente, dificultando tanto o atendimento público quanto o acesso a entrevistas de emprego. Segundo o(a) Entrevistado(a) C, “muitos migrantes têm capacitação, mas não conseguem se comunicar bem, o que fecha portas”.
- **Discriminação e Xenofobia:** O preconceito ainda é um fator limitante. O(a) Entrevistado(a) A afirma: “Os migrantes, os refugiados que vêm para buscar trabalho, para se proteger, para ter um novo projeto de vida aqui... esses eles não querem aqui.” Essa fala ilustra a seletividade e a resistência social à presença de migrantes vulneráveis, refletindo o que França, Ramos e Montagner (2019) denominam “tensões da hospitalidade”.

3. Serviços e Apoios para Inclusão Laboral em Belo Horizonte: O governo local informa que oferece serviços universais de acesso ao trabalho, que contemplam também os migrantes. Entretanto, não existe um programa específico direcionado exclusivamente a esse público no que tange à inclusão econômica. Por sua vez, há a Subsecretaria de Trabalho e Emprego e o Sistema Nacional de Emprego (SINE), que atendem à demanda universal da população, incluindo migrantes e refugiados, oferecendo oportunidades de emprego e qualificação profissional. Sobre isso, o(a) entrevistado(a) C relata:

Os jesuítas fazem isso [ajudar a conseguir emprego]. E aqui embaixo, no andar de baixo do nosso prédio, nós temos o SINE, né? Que faz atendimento. E tem uma secretaria de Trabalho e Emprego que tem alguns programas de geração de trabalho e renda.

Essa fala demonstra que, embora haja articulação institucional, a execução depende fortemente de parcerias com a sociedade civil, como o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), responsável por grande parte dos encaminhamentos e orientações.

Para a divulgação de vagas de trabalho e oportunidades de qualificação, os canais da Prefeitura de Belo Horizonte são os seguintes: 1- Portal GO BH (Geração de Oportunidades BH), uma plataforma gratuita que oferece mais de 1000 vagas, atualizadas em tempo real, para trabalhos presenciais, híbridos ou remotos; 2- Postos de Atendimento Presencial do SINE em BH, para atendimento presencial, o cidadão pode se dirigir a uma das seguintes unidades: a) SINE Barreiro: Rua Barão de

Coromandel, 982 - Barreiro, Belo Horizonte. O atendimento ocorre de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h. b) SINE BH Resolve: Avenida Santos Dumont, 363 - Centro, Belo Horizonte. O atendimento é de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h, sendo necessário agendamento prévio. O agendamento pode ser feito através do link: agendamentoeletronico.pbh.gov.br.

Segundo o(a) entrevistado(a) A e comunicação pessoal recebida por e-mail, no Dia do Migrante (25 de junho de 2025), a Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUTE) participou de evento no Centro de Referência da Juventude (CRJ), com atendimentos para cadastro no SINE e encaminhamento para vagas. Além disso, orientou sobre qualificação profissional, uma experiência pontual, mas relevante para a visibilidade do tema.

4 - Propostas e Caminhos para o Fortalecimento da Inclusão Econômica: As discussões da 2ª Conferência Municipal das Populações Migrantes (2024) reforçam a necessidade de uma política estruturada e intersetorial de inclusão econômica. As propostas incluem:

- Plano e Fundo Nacional de Migrações, para custear cursos profissionalizantes, traduções juramentadas e campanhas de combate à xenofobia;
- Incentivos fiscais e financeiros para empresas que contratem migrantes, exigindo em contrapartida políticas internas de diversidade e inclusão;
- Acesso ao microcrédito e à economia solidária, por meio da criação de cooperativas e bancos comunitários.
- Revalidação de diplomas simplificada, com mecanismos alternativos de comprovação de competências e isenção de taxas.

O(a) Entrevistado(a) E argumenta que “Tudo depende de parcerias externas. Não existe uma política municipal de emprego para migrantes”. Vale lembrar a colocação de Benevenuto (2022), que defende que a efetiva inclusão econômica requer coordenação intersetorial, governança compartilhada e superação da lógica emergencial que ainda caracteriza o atendimento aos migrantes, apontando para a necessidade de políticas estruturadas, contínuas e capazes de integrar ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e inserção produtiva. Nesse sentido, a fala do(a) entrevistado(a) evidencia que, na ausência de um arranjo

institucional, as iniciativas permanecem fragmentadas e dependentes da atuação pontual de parceiros externos, dificultando a consolidação de uma política de trabalho e renda voltada a esse público.

A análise evidencia que Belo Horizonte apresenta baixa efetividade na prática. O direito ao trabalho e à renda existe formalmente, mas a concretização depende da ação de atores externos, organizações religiosas, internacionais e da sociedade civil, em razão da ausência de uma política municipal específica.

Em síntese, a inclusão econômica das pessoas migrantes e refugiadas ainda é permeada por desigualdades estruturais, discriminação e informalidade. Este é um problema que limita sua plena integração social. Como observa o(a) Entrevistado(a) A, onde há uma ideia de que os migrantes produtivos são bem-vindos, mas os vulneráveis não são desejados. Assim, a dimensão econômica revela o paradoxo entre o discurso da igualdade de direitos e a realidade da exclusão produtiva, evidenciando a urgência de políticas públicas que promovam o trabalho decente e a valorização das competências migrantes como parte integrante do desenvolvimento local.

8.3 Dimensão Social e Cultural

A Dimensão social e cultural constitui uma das categorias centrais de análise da implementação das políticas públicas migratórias, pois aborda tanto o acesso a direitos básicos quanto as estratégias de integração e valorização da diversidade. Essa dimensão permite compreender de que forma migrantes e refugiados exercem direitos fundamentais, como a saúde, a educação e a moradia, por exemplo. E, também, em que medida o poder público reconhece a interculturalidade como princípio estruturante da convivência social.

Segundo França, Ramos e Montagner (2019), a efetividade das políticas migratórias depende da capacidade do Estado de articular o atendimento universal aos direitos sociais com políticas específicas de acolhimento e integração. No entanto, a concretização desses direitos ainda é desigual na maioria dos municípios brasileiros, permanecendo fortemente dependente da atuação da sociedade civil. Falta uma maior articulação entre os entes da federação, com a distribuição de competências melhor definida entre eles na legislação e a criação de fundo que assegure os recursos necessários para atendimento adequado a estes sujeitos.

Lussi (2015) reforça que a integração ocorre de fato apenas quando o migrante é reconhecido como sujeito cultural e político, cujas identidades e experiências enriquecem o tecido social. Em Belo Horizonte, as ações voltadas à população migrante refletem esse tensionamento entre o discurso da inclusão e as limitações práticas da execução, sobretudo pela ausência de mediadores culturais e pela inexistência de políticas estruturadas de interculturalidade. A seguir, são apresentados os elementos centrais da dimensão social e cultural.

1. Universalidade e Direitos

A Constituição Federal de 1988 garante igualdade de direitos e acesso a serviços públicos, como saúde, educação e assistência social, a todas as pessoas residentes no país, nacionais ou migrantes, independentemente da situação documental (BRASIL, 1988). No âmbito do SUAS, o princípio da universalidade reforça que nenhum indivíduo pode ser excluído do atendimento com base em sua origem ou status migratório.

Para Benevenuto (2022), a universalidade das políticas é condição essencial para consolidar uma política pública de migração que vá além de ações emergenciais. Entretanto, como observa o(a) entrevistado(a) C, muitos migrantes ainda encontram resistência ou falta de preparo dos serviços, principalmente quando há barreira linguística ou desconhecimento dos protocolos de atendimento.

A ausência de informações claras e acessíveis, frequentemente agravada por barreiras linguísticas, compromete o acesso pleno a direitos sociais. A Nota Técnica da SMSA (2025) aponta como principais dificuldades:

Desconhecimento sobre fluxos de atendimento à saúde no Brasil, sobre direitos e redes de acolhimento; escassez de serviços de mediação cultural e acompanhamento de pessoas migrantes em vulnerabilidade.

Esses fatores demonstram que, embora haja atendimento formal, a falta de informação e mediação viola direitos e limita a efetividade da política.

O(a) entrevistado(a) A argumenta que, em tese e na teoria, a população migrante é incluída e pode acessar todos os serviços públicos (saúde, assistência social, escola). No entanto, ressalta que o foco do trabalho da coordenação é justamente o modo como esse atendimento é realizado na prática. Em suas palavras, "Agora, como as pessoas estão sendo atendidas, aí é outra história". A questão central

é se os migrantes estão sendo "acolhidas na sua complexidade, na interculturalidade?", ou se, "ao tempo que estão sendo atendidas, estão tendo algum direito violado também?" (Entrevistado(a) A).

A violação de direitos mais evidente ocorre justamente devido à falta de mediação cultural, que compromete a qualidade do serviço, mesmo que o acesso não seja negado. Sobre isto, o entrevistado(a) A argumenta que

a gente tenha identificado especialmente que as famílias estão sendo atendidas lá no centro de saúde. Mas na ausência de ter um mediador cultural, um tradutor humanitário [...] Essa pessoa é atendida, mas ela sai com uma série de prejuízos em relação a um brasileiro (ENTREVISTADO(A) A).

Portanto, a fala aponta para a distância entre a garantia normativa de direitos (a pessoa é atendida) e a execução prática sensível às especificidades da população (a pessoa sai com prejuízos ou direitos violados). Essa ausência de mediadores culturais é uma barreira de acesso vivenciada pela população migrante em Belo Horizonte, conforme documentado em outras fontes.

2. Interculturalidade e Barreiras

A política migratória local deve adotar uma abordagem intercultural, valorizando práticas e identidades das pessoas migrantes. Para Miranda (2021), a interculturalidade é essencial à convivência democrática, pois rompe com a lógica assimilacionista e reconhece o outro como produtor de cultura.

Em Belo Horizonte, contudo, persistem desafios estruturais que comprometem esse princípio, como:

- Diferenças linguísticas: “A falta de intérprete faz com que o migrante saia com uma série de prejuízos em relação a um brasileiro” (entrevistado(a) D). A barreira linguística foi citada por diversos entrevistados como a principal limitação operacional. O(a) entrevistado(a) C afirma: “Uma delas é a dificuldade linguística, eu acho, que é a barreira linguística.”

No campo da educação, o(a) entrevistado(a) E complementa que muitas crianças permanecem em sala “sem nenhum auxílio *pra* esse professor”, evidenciando lacunas na execução.

- Xenofobia e discriminação: França, Ramos e Montagner (2019) observam que o preconceito e o racismo institucional são barreiras persistentes,

especialmente nos serviços de saúde e assistência. A SMSA (2025) confirma, ao afirmar que:

O preconceito, racismo, xenofobia e estigma da população migrante no acesso aos equipamentos públicos são as barreiras de acesso mais comuns vivenciadas por este público (SMSA, 2025, p. 10).

3. Mediação Cultural e Qualidade do Atendimento

A ausência de mediação cultural, como já evidenciado, é um dos principais desafios relatados. Retomando o que o(a) entrevistado(a) A aponta:

Agora, como as pessoas estão sendo atendidas, aí é outra história. Elas estão sendo acolhidas na sua complexidade? Ou estão sendo atendidas, mas com algum direito violado?

As famílias estão sendo atendidas, mas na ausência de um mediador cultural ou tradutor humanitário, o que gera prejuízos em relação ao brasileiro (Entrevistado(a) A).

O(a) entrevistado(a) E reforça que “a falta de mediadores culturais compromete o atendimento e gera desconforto tanto para o servidor quanto para o usuário”. Essa constatação converge com a OIM (2022), que recomenda a mediação cultural como política estratégica de inclusão e prevenção de violações.

Atualmente, não há mediadores culturais ou intérpretes vinculados à prefeitura. Quando necessário, recorre-se a associações, voluntários ou ferramentas digitais, como o Google Tradutor, alternativas que, embora paliativas, não substituem o papel humano e intercultural desses profissionais. O(a) entrevistado(a) A enfatiza a necessidade de “inserir esse profissional na estrutura da prefeitura, especialmente em áreas como saúde e educação”.

4. Iniciativas e Propostas em Curso

Apesar das limitações, há esforços de capacitação e articulação institucional. Segundo o(a) entrevistado(a) A, “já capacitamos mais de 900 agentes públicos e temos feito um trabalho de combate à xenofobia com os trabalhadores”. Essas ações se alinham à noção de burocrata de nível de rua de Lipsky (2019), segundo a qual a implementação real depende da atuação cotidiana dos servidores.

Além disso, a 2ª Conferência Municipal de Migrações (2024) propôs a criação de uma Central de Intérpretes e Mediadores Culturais. A proposta prevê ainda que, preferencialmente, ela seja composta por migrantes, o que atenderia às

recomendações de França, Ramos e Montagner (2019) sobre protagonismo dos migrantes na execução das políticas.

Por sua vez, pensando compartilhamento de conhecimentos e no aprendizado com outros municípios que já desenvolvem programas direcionados ao atendimento de migrantes, o(a) entrevistado(a) A menciona o diálogo com outras cidades “conversamos com Porto Alegre, Rio, São Paulo e Contagem”, como forma de inovação incremental e aprendizado em políticas públicas. Este diálogo proporciona novos conhecimentos e inovações que possam tornar o acolhimento mais efetivo e humano.

Em síntese da Dimensão Social e Cultural, a análise evidencia avanços normativos e conceituais, como as Notas Técnicas da Saúde e a criação do NUPEM. Porém, mostra, também, que há fragilidades operacionais persistentes, sobretudo na mediação cultural e na superação de barreiras linguísticas e discriminatórias. Conforme Miranda (2021), a interculturalidade não se limita à coexistência de culturas: exige reconhecimento mútuo e compartilhamento de espaços de decisão, princípios ainda em consolidação em Belo Horizonte. Neste sentido, o(a) entrevistado(a) C resume essa perspectiva ao defender a criação de “educadores pares e mediadores culturais, que possam ajudar na política porque vão falar a língua e entender a cultura”.

8.4 Proteção e Segurança

A dimensão proteção e segurança abrange a garantia de direitos fundamentais, o acesso à documentação, a defesa jurídica e a prevenção de violações como exploração e xenofobia. Conforme Bardin (2011), as categorias analíticas permitem interpretar criticamente a articulação entre normas e práticas, e essa leitura evidencia um descompasso entre o arcabouço legal avançado e sua efetivação concreta no cotidiano analisado. Neste caso, a implementação prática dessas garantias enfrenta desafios significativos, especialmente em relação à documentação, acesso à justiça e prevenção de violências.

A Constituição Federal de 1988 assegura direitos iguais a todos os residentes no território nacional, enquanto a Lei nº 9.474/1997 e a Lei nº 13.445/2017 reforçam o compromisso do Brasil com a proteção internacional (BRASIL, 1997; BRASIL, 2017). No entanto, como observam França, Ramos e Montagner (2019), o sistema de proteção aos migrantes e refugiados ainda opera de forma fragmentada e reativa, com forte dependência da sociedade civil.

Essa constatação se reflete no caso de Belo Horizonte, onde as falas dos entrevistados e os documentos analisados apontam lacunas administrativas e a insuficiência da capacidade técnica do poder público municipal para garantir a proteção integral. A seguir, são detalhados os principais resultados e aspectos dessa categoria em Belo Horizonte.

1. Documentação e Regularização Migratória:

A documentação é condição fundamental para o pleno exercício da cidadania e para o acesso a serviços públicos. Entretanto, a regularização migratória e a emissão de documentos constituem um ponto crítico na implementação local da política migratória. O(a) entrevistado(a) A destaca a importância da documentação ao afirmar que “a regularização documental é um dos principais gargalos, e muitas vezes é a sociedade civil quem acaba orientando e intermediando o processo”.

As organizações parceiras, como o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), normalmente, cumprem importante papel na regularização documental dos migrantes. Fato este que evidencia o modelo de terceirização ou delegação da proteção, no qual entidades não governamentais suprem lacunas do Estado. Esta dinâmica, segundo Lima (2019), revela a importância das redes interinstitucionais, mas também reforça a fragilidade da presença estatal no atendimento direto à população migrante.

O(a) Entrevistado(a) B coloca que “uma coisa nossa aqui é nunca deixar sem encaminhar uma demanda [...] existe uma rede que a gente pode lançar a mão para fazer as coisas acontecerem”. Essa postura evidencia por um lado a existência de uma rede informal de proteção, sustentada pela cooperação entre diferentes atores institucionais e da sociedade civil, o que garante respostas mais ágeis às demandas emergenciais, ainda que sem um fluxo intersetorial formalizado. Mas, por outro, também indica essa fragilidade na resposta pública. A ausência de uma rede institucional formalizada faz com que a proteção dependa de parcerias informais e de recursos locais, o que fragiliza a continuidade das ações.

No âmbito municipal, o poder público, especialmente em unidades do CRAS/CREAS, demonstra limitações na condução desses processos. O(a) Entrevistado(a) D destaca que “a equipe municipal não tem expertise suficiente para tratar de documentação migratória, e isso acaba sendo resolvido por meio de encaminhamentos externos”. Na prática, a regularização documental ser conduzida

com apoio de parceiros da sociedade civil pode gerar sobrecarga para essas organizações que dispõem de menos recursos que os agentes públicos estatais. O(a) entrevistado(a) E argumenta que “as entidades chegam a ter fila de espera para o atendimento”, o que demonstra essa crescente demanda e a insuficiência da estrutura pública estatal.

Apesar das barreiras, há orientações internas que buscam mitigar a exclusão dos migrantes. Neste sentido os servidores municipais, inclusive da Atenção Primária à Saúde, são instruídos a realizar o atendimento independentemente da situação documental, encaminhando os usuários posteriormente aos serviços especializados. Essa flexibilização é amparada pela legislação brasileira, que prevê dispensa de documentos em casos de situação de vulnerabilidade social, inclusive para o Cadastro Único (CadÚnico).

Assim, a política de documentação em Belo Horizonte ainda é marcada por uma ambiguidade entre a formalidade procedimental e as práticas humanizadas de acolhimento. Fato este que evidencia a necessidade de maior capacitação técnica e de institucionalização do processo de regularização migratória.

2. Defesa de Direitos e Acesso à Justiça

A defesa dos direitos dos migrantes é assegurada por princípios constitucionais e por uma rede institucional que inclui a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF) e o sistema de justiça estadual. Esses órgãos desempenham papel fundamental na promoção dos direitos humanos, atuando em cooperação com o município e as entidades da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) estabelecem a igualdade de direitos e o acesso universal aos serviços públicos, sem discriminação em razão da condição migratória.

No âmbito da saúde, como já mencionado, os profissionais do SUS são orientados a não exigir documentação específica e não negar atendimento em caso de irregularidade migratória. Isto fica evidente no depoimento do(a) entrevistado(a), que afirma que “a ausência de documentos nunca foi obstáculo no atendimento em saúde, mas ainda há desconhecimento de alguns servidores sobre essa norma”.

A atuação da DPU e do MPF é central na promoção do acesso à justiça. A DPU presta assistência jurídica gratuita e intervém em casos de violação de direitos, enquanto o MPF atua na defesa judicial de grupos vulneráveis, inclusive indígenas e

migrantes. Essa estrutura é reforçada por canais de denúncia, como o Disque 100 (Direitos Humanos) e o Ligue 180 (Violência contra a Mulher), além da Ouvidoria em Direitos Humanos de BH, que acolhe denúncias de racismo e xenofobia.

Contudo, como observa Lima (2019), a efetividade desses mecanismos depende da capacidade de articulação entre órgãos e da disseminação de informação entre os migrantes. O(a) entrevistado(a) B reforça que “muitos migrantes desconhecem seus direitos ou têm medo de procurar as autoridades, o que limita o acesso à justiça”. Essa fala evidencia o desafio da educação em direitos humanos, essencial para garantir o empoderamento jurídico e a proteção integral.

3. Prevenção Contra Exploração e Violência

Questões como a prevenção contra exploração e violência não se restringem a um eixo específico, atravessando diferentes dimensões da política. A proteção integral dos migrantes também envolve ações preventivas contra xenofobia, discriminação e exploração laboral, bem como o atendimento a vítimas de violência de gênero e populações LGBTQIA+.

O problema pode ser agravado pela ausência de recursos humanos especializados e pela xenofobia institucional. Isto fica evidente na percepção do(a) entrevistado(a) A: “tem muita xenofobia, inclusive dentro do poder público; muitos vereadores dizem: ‘manda esse povo de volta’”. Estas declarações reforçam a necessidade de políticas de educação intercultural e direitos humanos voltadas também aos agentes estatais.

Em 2024, a DPOP priorizou a capacitação e sensibilização de agentes públicos sobre o combate à xenofobia e o acolhimento intercultural. Neste sentido, formou mais de 900 profissionais das áreas de assistência social, saúde e segurança pública. O(a) entrevistado(a) D aponta que “essas capacitações têm sido fundamentais para humanizar o atendimento e reduzir preconceitos institucionais”.

As propostas da 2ª Conferência Municipal de Migrações (2024) incluem campanhas permanentes de conscientização, facilitação da prova em casos de xenofobia e o fortalecimento da Delegacia Especializada em Crimes de Intolerância. De acordo com França, Ramos e Montagner (2019), a ausência de políticas nacionais consistentes de enfrentamento à xenofobia ainda é um entrave, e experiências locais, como a de Belo Horizonte, são fundamentais para preencher essa lacuna.

Pessoas migrantes enfrentam situações de vulnerabilidades agravadas por traumas e condições de deslocamento. Em Belo Horizonte, o Centro Especializado de Atendimento à Mulher - Benvinda, realiza o atendimento de mulheres migrantes vítimas de violência. O Centro de Referência LGBT também oferece atendimento psicossocial e orientação a migrantes LGBTQIA+. Este grupo pode, inclusive, solicitar refúgio por perseguição motivada por identidade de gênero ou orientação sexual. Ademais, há diretrizes para o atendimento de crianças e adolescentes migrantes, com foco na prevenção de violências e na promoção da saúde mental.

A vulnerabilidade socioeconômica expõe migrantes a trabalho degradante e tráfico de pessoas. O Código Penal Brasileiro (art. 149) tipifica o crime de redução à condição análoga à de escravo, incluindo jornada exaustiva e servidão por dívida. A OIM (2022) alerta que a precarização laboral e a falta de fiscalização ampliam o risco de exploração entre migrantes e refugiados.

Nesse contexto, a efetividade da proteção é percebida como um processo que se constrói a partir da atuação intersetorial, envolvendo assistência social, saúde, direitos humanos e organizações da sociedade civil. O(a) entrevistado(a) D enfatiza que “o engajamento dos servidores e a articulação intersetorial têm sido fundamentais para manter a política viva”. O que indica que, mesmo em meio às fragilidades estruturais, há esforços cotidianos dos gestores de nível médio e dos implementadores no nível da rua para garantir a aplicação dos princípios protetivos.

Importante ressaltar que é na dimensão preventiva da política, que expressa ações de sensibilização e capacitação voltadas a servidores e à rede de atendimento. Em Belo Horizonte, profissionais da saúde e assistência social recebem capacitação para identificar sinais de violência doméstica, de gênero e racial/étnica. Entretanto, ainda é recomendada a ampliação da formação dos servidores para detectar indícios de tráfico e trabalho escravo, conforme apontado no relatório municipal de 2021.

É importante destacar que questões como a prevenção à exploração e à violência não se limitam a um eixo específico, mas atravessam toda a política, exigindo abordagens integradas e contínuas. Nesse sentido, o(a) entrevistado(a) E ressalta que há esforços recentes para ampliar a divulgação de informações sobre direitos e serviços, especialmente por meio das redes sociais e de parcerias com organizações não governamentais. Essa prática está alinhada às recomendações da OIM (2022), que defende campanhas de comunicação inclusivas como ferramentas de empoderamento e prevenção de abusos.

Dessa forma, a análise revela um cenário de avanços graduais, ancorados em articulação e comprometimento, mas também de fragilidade institucional e desigualdade de capacidade entre setores. A proteção é compreendida menos como um conjunto de ações isoladas e mais como um campo transversal, cuja efetividade depende da integração entre os eixos da política e da estabilidade das estruturas administrativas que a sustentam.

Apesar desses esforços, o excesso de procedimentos e a ausência de políticas específicas de combate à xenofobia ainda limitam a efetividade dessa dimensão. Assim, embora existam marcos legais avançados, a prática local ainda precisa avançar para garantir proteção e segurança. Como observa Benevenuto (2022), a proteção dos migrantes requer políticas integradas de prevenção, acolhimento e responsabilização, baseadas em uma lógica de direitos humanos e não de controle. Em Belo Horizonte, a ampliação da rede de proteção, aliada à formação continuada de servidores, representa um avanço significativo rumo à construção de uma cidade mais acolhedora e segura.

8.5 Governança e Participação Social

A governança e a participação social referem-se à articulação entre Estado, sociedade civil, universidades e organismos internacionais na formulação e implementação das políticas públicas migratórias. Segundo a OIM (2019, *apud* OIM, 2022), a governança migratória é composta por normas, instituições e processos que moldam a atuação dos Estados em relação à migração, exigindo cooperação multinível e participação social ativa.

No Brasil, França, Ramos e Montagner (2019) destacam que a governança das políticas migratórias ainda é marcada por forte presença da sociedade civil e pela atuação de organismos internacionais como o ACNUR, em contraste com a limitada institucionalização estatal. Lussi (2015) e Lima (2022) também apontam que, embora a sociedade civil desempenhe papel central no acolhimento, há carência de coordenação e de integração entre os níveis de governo.

A governança da política migratória em Belo Horizonte se caracteriza pela articulação intersetorial e pela presença ativa da sociedade civil. O(a) entrevistado(a) A afirma que “a DPOP faz a vigilância, o monitoramento e a articulação entre secretarias; nosso locus é estratégico”. Ainda que o órgão não tenha estrutura finalística, exerce um papel de coordenação, conectando áreas como saúde,

educação e assistência social. Mas uma questão a se considerar é que a coordenação é recente e sem uma equipe formada.

A participação social tem sido garantida sobretudo pelas conferências: “a conferência municipal de 2024 foi o principal instrumento de controle social. O nosso plano de ação foi construído em cima das propostas da conferência” (Entrevistado(a) A). Essa dinâmica está em consonância com a concepção de governança democrática (FARIA, 2012), que enfatiza a importância da deliberação pública e do controle social como mecanismos de legitimidade e *accountability* das políticas.

Nesta dimensão, cabe questionar sobre a fragilidade dos espaços de participação. O(a) entrevistado(a) A mencionou que os conselhos e fóruns são esporádicos e pouco resolutivos. O(a) Entrevistado(a) D destacou que “a escuta dos migrantes ainda é limitada e mediada por técnicos”. O(a) entrevistado(a) E aprofunda essa crítica ao questionar a representatividade dos migrantes nas reuniões e conferências: “As pessoas que chegam a estar ali são as que têm mais condição financeira [...] quem é que consegue ir?”

Outro ponto levantado é que os eventos institucionais não são planejados para incluir os migrantes, citando o “Dia do Migrante” realizado em dia e horário comercial. Assim, a governança é percebida como burocrática, vertical e pouco participativa, limitando o caráter democrático da política.

Em relação à sociedade civil, o(a) entrevistado(a) B destaca que a maioria das parcerias com a sociedade civil ainda não é formalizada, o que dificulta a continuidade das ações. A institucionalização de conselhos e comitês de migração é, portanto, uma medida necessária para consolidar a governança colaborativa e reduzir a informalidade nas relações entre Estado e sociedade. As entrevistas reconhecem que a presença das organizações da sociedade civil tem sido essencial para manter o tema na agenda pública e pressionar por avanços institucionais. O que se alinha com a análise de Miranda (2021), segundo a qual a governança migratória só se fortalece quando incorpora a participação dos próprios migrantes e das entidades parceiras.

O(a) entrevistado(a) D acrescenta que a interlocução entre secretarias e entidades parceiras tem permitido respostas mais rápidas às demandas, ainda que de maneira informal. Essa atuação colaborativa ilustra o modelo de governança em rede defendido por Benevenuto (2022), em que o compartilhamento de responsabilidades e saberes entre os atores amplia a capacidade de resposta das políticas públicas.

Sobre a importância das redes interinstitucionais e do conhecimento acadêmico, o Entrevistado(a) E valoriza a articulação com universidades e projetos de extensão, como o Projeto LER e o Pro-Refugiados da UFMG, apontando que a sociedade civil e a academia conseguem gerar práticas mais reflexivas e inclusivas do que o Estado: “Eu acho que a sociedade civil está na frente [...] porque tem um lugar de reflexão maior.” Essa fala revela um papel estratégico da produção de conhecimento e extensão universitária na efetivação das políticas migratórias, servindo como mediadora entre a teoria e a prática. A entrevistado(a) enxerga a academia como espaço de inovação institucional, enquanto o poder público se mostra, muitas vezes, engessado e resistente a mudanças.

Dessa forma, a governança da política em Belo Horizonte é marcada por arranjos intersetoriais e pela presença de atores diversos, tanto do poder público quanto da sociedade civil. O(a) entrevistado(a) B relata que no âmbito da educação foi criado o Grupo de Trabalho Acolhema, “com representações dos vários setores e sob a coordenação do NUPEM [...] da educação infantil, bibliotecas, EJA, escola integrada, entre outros”. O GT, cumpre a função de articular ações de diferentes áreas e pensar estratégias conjuntas para o acolhimento e permanência dos estudantes migrantes. Além disso, o NUPEM mantém diálogo permanente com coletivos e organizações da sociedade civil, como o Cio da Terra e o grupo coordenado pelo vereador Pedro Patrus, representantes de entidades e pesquisadores. “Nós consideramos extremamente importante essa troca. Nós não queremos fazer nada sem esse *feedback*”, destaca em referência à produção de materiais educativos (Entrevistado(a) B).

Essas evidências indicam um modelo de governança colaborativa e participativa, ainda que fragilizado pela ausência de estrutura formal. A governança local é caracterizada por espaços de articulação intersetorial e participativa, embora ainda informais. O(a) entrevistado(a) C descreve os encontros promovidos pela DPOP que “reúne a sociedade civil, os coletivos e as secretarias para discutir as questões migratórias”. Também menciona sua participação na conferência municipal e estadual de migração, nas quais foram discutidas propostas, mas ainda não implementadas (Entrevistado(a) C).

Lima (2019) evidencia que, no Distrito Federal, redes interinstitucionais semelhantes, compostas por universidades, ONGs e órgãos públicos, foram fundamentais para sustentar ações de acolhimento, mesmo sem uma coordenação

central. Esse tipo de arranjo, também presente em Belo Horizonte, aponta para um modelo de governança descentralizada e participativa, embora ainda dependente de vontade política e de institucionalização.

Dessa forma, observa-se que Belo Horizonte tem avançado na construção de uma governança migratória participativa, mas ainda carece de estabilidade e de mecanismos permanentes de deliberação. A consolidação desse modelo exige o fortalecimento dos conselhos e comitês, a ampliação da representatividade social e a integração de diferentes políticas setoriais, em consonância com o que propõem França, Ramos e Montagner (2019) e a OIM (2022).

8.6 Financiamento e Sustentabilidade

O financiamento e a sustentabilidade das políticas migratórias configuram-se como um dos principais desafios para sua consolidação. França, Ramos e Montagner (2019 p. 100) observam que as ações governamentais ainda são “pautadas pelo caráter da emergência”, o que muitas vezes se traduz em um modelo de financiamento reativo, dependente de parcerias e convênios pontuais. Essa constatação é corroborada por Agostinho (2024), que enfatiza a ausência de fontes estáveis de recursos como entrave central para a continuidade das ações.

Em Belo Horizonte, o(a)s entrevistado(a)s relatam uma realidade semelhante, confirmando o que aponta a literatura, não tendo um sistema estável de recursos públicos destinado especificamente ao acolhimento e à integração dos refugiados. Em suas palavras: “a gente não tem orçamento. Todo orçamento que vem para essas políticas vem de um bolo geral. É clássico aqui dentro: o nosso orçamento é emenda parlamentar” (Entrevistado(a) A). Essa dependência revela a instabilidade das ações, uma vez que os repasses parlamentares são pontuais e sujeitos à variação política.

De acordo com o(a) entrevistado(a) E, observa-se que a política migratória ainda carece de estrutura própria de financiamento. Atualmente, ela depende de repasses pontuais e da incorporação de suas ações em programas já existentes nas secretarias.

O(a) entrevistado(a) A explica que “às vezes, a gente leva um ano para conseguir ter acesso a esse dinheiro⁴” devido ao excesso de entraves procedimentais e à ausência de equipe técnica. Ressaltando que de acordo com a literatura, o

⁴ Muitas vezes, através de emenda parlamentar.

financiamento contínuo é um dos principais fatores de sustentabilidade institucional das políticas públicas. A falta de orçamento próprio impede a consolidação de programas permanentes, restringindo a política a ações eventuais, como formações e eventos.

O(a) entrevistado(a) B reconhece a inexistência de dotação orçamentária específica para o atendimento à população migrante, o que limita a autonomia financeira da política. Coloca que, o “orçamento específico para o migrante não tem. [...] É orçamento direto da educação mesmo. [...] Não é um recurso carimbado” (Entrevistado(a) B). Ressalta outro ponto quando coloca que a continuidade das ações depende fortemente da disposição política das gestões e da capacidade de negociação das equipes. De acordo com ele(a), “a gente precisa de dispositivos legais, porque envolve muita negociação [...] é desgastante e você nunca tem garantido. Cada gestão tem que começar do zero” (Entrevistado(a) B).

Esses relatos apontam para um quadro de fragilidade estrutural, no qual a sustentabilidade das ações está condicionada a escolha ou agenda política e à priorização momentânea do tema. Isso reforça a importância da institucionalização e da criação de instrumentos legais que assegurem previsibilidade e continuidade orçamentária.

No caso do financiamento das ações de assistência social, o(a) entrevistado(a) C aponta que ele é essencialmente municipal. Segundo o(a) entrevistado(a) C, “a gente usa recursos do fundo municipal da assistência social e recursos do tesouro da prefeitura” (Entrevistado(a) C). Contudo, ele reconhece que a política carece de sustentação normativa e orçamentária, destacando que “a política do migrante não é tipificada... você faz e executa, mas ela precisa de diretriz” (Entrevistado(a) C). A ausência de tipificação dentro do SUAS impede a previsão de recursos estáveis e dificulta o acesso a fontes de financiamento federais ou estaduais, comprometendo a sustentabilidade das ações no médio e longo prazo.

Esses depoimentos refletem essa fragilidade estrutural do financiamento. O que, segundo Lima (2019), também se verifica em outras localidades: projetos dependem de editais e doações, o que compromete a previsibilidade orçamentária.

A OIM (2022) e Benevenuto (2022) defendem a diversificação das fontes de financiamento e a adoção de mecanismos de cofinanciamento entre entes federativos, iniciativa privada e cooperação internacional. Essa perspectiva se alinha à experiência descrita pelo(a) entrevistado(a) D, que destaca “a importância das parcerias com

universidades e organizações do terceiro setor, que contribuem com conhecimento técnico e apoio logístico”.

Assim, o financiamento das políticas migratórias em Belo Horizonte, embora apoiado por parcerias estratégicas, ainda carece de institucionalização orçamentária e de mecanismos permanentes de captação de recursos. Como ressalta Agostinho (2024), a sustentabilidade das ações depende da previsibilidade financeira e da integração das políticas migratórias aos instrumentos de planejamento público, como o PPA e as leis orçamentárias anuais

8.7 Efetividade da Implementação

A efetividade da implementação sintetiza o conjunto das dimensões anteriores, pois expressa até que ponto os marcos legais e as ações institucionais se traduzem em resultados concretos para a população migrante e refugiada. França, Ramos e Montagner (2019, p. 98) afirmam que as políticas migratórias brasileiras são frequentemente avaliadas “no viés de sua falta ou insuficiência”, evidenciando a distância entre a previsão normativa e a prática administrativa.

Em Belo Horizonte, a criação do *lócus* institucional e a capacitação de servidores representam progressos, mas a política ainda se encontra em fase de desenho e estruturação. O(a) entrevistado(a) A sintetiza esse cenário: “as pessoas estão sendo atendidas, mas não necessariamente bem atendidas. A gente está começando a estruturar a casa”. Reconhece, contudo, avanços no diálogo intergovernamental e na articulação com o governo federal: “temos uma abertura de diálogo com os ministérios de Direitos Humanos, Desenvolvimento Social e Justiça, mas está tudo muito incipiente”. A falta de apoio técnico e financeiro federal sobrecarrega o município, o que reforça a necessidade de cooperação federativa, conforme previsto na Lei de Migração (BRASIL, 2017).

O(a) entrevistado(a) A conclui com uma visão otimista, ainda que cautelosa: “sou muito técnico(a) e otimista; acredito que até 2026 teremos um comitê de migração, um decreto específico e uma equipe estruturada”. A expectativa de consolidação futura aponta um caráter incremental do processo, tal como descrito por Lindblom (1979), em que as políticas evoluem gradualmente a partir de experiências e ajustes contínuos.

Apesar de reconhecer a existência de limitações, a fala do(a) entrevistado(a) B demonstra um alto grau de comprometimento e de entrega por parte da equipe,

indicando que a política, muitas vezes, embora não formalizada, produz resultados concretos. “O NUPEM não existe institucionalmente, mas existe a demanda e existe a entrega. [...] A gente está fazendo muita coisa” (Entrevistado(a) B). Entre as ações implementadas, destacam-se a criação de guias de acolhimento aos estudantes migrantes e às famílias, materiais didáticos específicos para o povo Warao, cursos de formação de professores em PLAC e experiências de ensino bilíngues. Segundo ela, “a política começou tarde, mas ela começou. Estamos cheios de lacunas, mas também estamos caminhando” (Entrevistado(a) B).

Essas iniciativas demonstram, embora de forma fragmentada, efetividade prática e responsividade local, mesmo em um contexto institucional incipiente. A atuação do NUPEM, por exemplo, pode ser compreendida como uma experiência de implementação adaptativa, sustentada pela articulação entre conhecimento técnico, engajamento dos profissionais e parcerias externas.

O(a) entrevistado(a) C também avalia que a política vem se fortalecendo gradualmente, especialmente após a criação da coordenação na DPOP. Tem a percepção de que tem avançado, mas ainda há distância entre as intenções e a execução no território “a política está melhorando, mas ainda está em construção” (Entrevistado(a) C).

O(a) entrevistado(a) B observa que, embora existam conquistas simbólicas e normativas relevantes, a efetivação dessas políticas ainda depende fortemente da sensibilização contínua das equipes e da priorização política por parte da gestão (Entrevistado(a) B). Essas percepções refletem o que Benevenuto (2022) identifica como uma implementação fragilizada, em que a efetividade das políticas públicas é comprometida por limitações administrativas, estruturais e financeiras.

Uma questão importante, nesse sentido, é que a efetividade observada depende fortemente do engajamento dos profissionais envolvidos na política. Segundo os(as) entrevistados(as), são os esforços individuais e o compromisso das equipes que garantem a continuidade das ações, mesmo diante da insuficiência de recursos e de dispositivos institucionais adequados. Essa percepção reforça que as limitações não são apenas técnicas, mas estruturais, relacionadas à carência de instrumentos, financiamento e retaguarda institucional.

No mesmo sentido, o(a) entrevistado(a) D relata que “nós temos reunião com as pessoas, explicamos o que é o serviço, explicamos a cultura deles [...], todas as possíveis resoluções de conflito nós vamos tentando fazer”. Este fato evidencia o

papel ativo e o engajamento dos servidores na manutenção cotidiana da política. Tal atuação reforça o que a literatura descreve sobre a relevância dos burocratas de nível médio e de rua na tradução das diretrizes em práticas concretas (Lipsky, 2019).

Por fim, o(a) entrevistado(a) C sintetiza a importância da aprovação da lei municipal como condição para aprimorar a efetividade da política, pois ela “daria diretriz e definiria responsabilidades entre as áreas” (Entrevistado(a) C).

Lima (2019) aponta que, apesar da existência de redes de apoio, a ausência de uma unidade administrativa específica e de mecanismos de avaliação sistemática limita o alcance das ações. A autora propõe que a implementação seja vista como um processo incremental, que exige continuidade e monitoramento. Essa lacuna também foi observada pelo(a) entrevistado(a) E, que destacou “a falta de um sistema de monitoramento e avaliação capaz de mensurar os impactos e orientar as decisões futuras”.

Portanto, a efetividade da política migratória em Belo Horizonte é parcial, com avanços importantes em termos de ações, mas ainda limitada pela falta de recursos, indicadores e mecanismos permanentes de gestão. A efetividade pode ser compreendida pela análise integrada entre o previsto e o realizado, o que reforça a importância de abordagens multidimensionais como a adotada neste estudo.

Entretanto, é importante refletir sobre como avaliar quando não se tem um desenho claro, mas existem ações sendo implementadas. Nesses casos, talvez a análise da efetividade exija considerar não apenas metas formais, mas também os processos, práticas e arranjos institucionais que sustentam a política no cotidiano. Em contextos de indefinição normativa ou de baixa institucionalização, a efetividade manifesta-se mais pelo engajamento dos atores e pela capacidade de articulação intersetorial do que pela aderência a parâmetros previamente definidos. Assim, compreender o que está sendo efetivado implica olhar para os modos como a política se realiza na prática, mesmo que de forma fragmentada ou não padronizada, abaixo algumas ações de implementação em Belo Horizonte

Ações de Implementação em Belo Horizonte

Apesar dos desafios, o governo de Belo Horizonte tem avançado na construção de políticas públicas voltadas à integração social e cultural, com ênfase nas áreas da saúde e da educação, abaixo alguns exemplos de ações implementadas ou planejadas para implementação:

- **Saúde (SMSA/GEAPS)**

A Gerência de Atenção Primária à Saúde (GEAPS) publicou a Nota Técnica nº 003/2025, orientando os profissionais da rede quanto ao atendimento à população migrante sob as diretrizes de inclusão, respeito à diversidade e equidade em saúde. As orientações preveem que:

- A ausência de documentos, como o Cartão Nacional de Saúde (CNS), não pode impedir o atendimento;
- O correto preenchimento de dados sobre nacionalidade e condição migratória é essencial para planejar ações de cuidado equitativas;
- O atendimento deve considerar diferenças culturais, experiências de violência ou perseguição e, no caso de povos indígenas migrantes, as interseccionalidades de raça, etnia e gênero.

- **Educação (NUPEM)**

Em 2024, o NUPEM coordenou o GT ACOLHEMAR, realizou um curso de formação de 60 horas em Português como Língua de Acolhimento (PLAc) para professores, reconhecidas como ferramenta de integração social (LIMA, 2019). Entre suas principais ações estão:

- A produção de materiais didáticos multilíngues e interculturais, que valorizam tanto a cultura de origem quanto a de acolhida;
- A elaboração de guias orientadores para escolas e famílias, com foco no reconhecimento das práticas culturais diversas.

Para 2025, as ações planejadas incluem:

- Produção de um documento com a Metodologia de Trabalho do NUPEM e outro com os Indicadores de Qualidade da educação para escolas com estudantes migrantes.
- Lançamento oficial (impresso) dos guias de acolhimento.
- Incorporação do Núcleo de Línguas (NULI) ao NUPEM.

- Implementação da presença de professores de espanhol por regional para atendimento de estudantes hispano-falantes com aulas de PLAc e espanhol, com seis profissionais já selecionados para este fim.
- Construção de uma minuta de Portaria para institucionalização de uma política linguística para estudantes migrantes na RME de Belo Horizonte.

O Núcleo enfatiza que a diversidade trazida pelo migrante é uma oportunidade de desenvolvimento social para a escola e a comunidade, promovendo a interculturalidade e a horizontalidade entre culturas.

Segundo o(a) Entrevistado(a) B, “o NUPEM trouxe uma mudança de paradigma na educação municipal, porque entende o aluno migrante como sujeito de direitos, e não apenas como alguém a ser adaptado”. Essa prática dialoga com o que França, Ramos e Montagner (2019) chamam de “interculturalidade horizontal”, ou seja, a convivência entre culturas em condição de reciprocidade e respeito.

- **Ações indicadas pela DPOP**

Segundo informação recebida por e-mail (comunicação pessoal, 2025), a DPOP elencou como próximos passos: a) Estruturar a Política Municipal para Populações Migrantes, Refugiadas e Apátridas; b) Criar um órgão colegiado responsável pela governança da política e garantir condições institucionais adequadas ao seu funcionamento; c) Promover formação continuada destinada a agentes públicos, organizações parceiras e sociedade civil, visando qualificar o atendimento e assegurar práticas humanizadas e não discriminatórias.

De modo geral, constata-se que, embora ainda em fase de consolidação, as ações desenvolvidas pelas diferentes áreas da gestão municipal evidenciam um movimento para atender migrantes e refugiados. As iniciativas implementadas nos campos da saúde e da educação revelam avanços concretos tanto no reconhecimento das especificidades da população migrante quanto na construção de práticas mais inclusivas e responsivas às suas necessidades. Paralelamente, as diretrizes anunciadas pela DPOP indicam esforços voltados ao fortalecimento da governança e da coordenação intersetorial, elementos considerados fundamentais para políticas públicas que demandam transversalidade e integração entre setores.

Tomados em conjunto, esses aspectos demonstram que a política municipal tem evoluído. Mas para além de ações isoladas ou iniciativas pontuais, precisa

caminhar rumo a um arranjo institucional mais estruturado e orientado por princípios de direitos humanos, interculturalidade e equidade. Não obstante, persistem desafios relevantes para a consolidação definitiva desse processo, especialmente no que se refere à formalização de estruturas, à estabilidade administrativa e à padronização dos fluxos de atendimento.

9. REFLEXÕES PARA A AGENDA: PONTOS PARA ALÉM DO ESCOPO DA ANÁLISE

As categorias analíticas adotadas neste estudo oferecem um enquadramento útil para compreender a implementação da política municipal para migrantes e refugiados, mas as evidências e a literatura recente indicam que elas não abarcam toda a complexidade necessária para compreender o campo. Os relatos das(os) entrevistados(as) revelam dimensões institucionais, políticas e socioculturais que extrapolam o escopo inicial da análise, no sentido em que a política é atravessada por disputas normativas, ambiguidades legais, fragilidades federativas e desafios específicos relacionados a grupos historicamente marginalizados e/ou com situações de altas vulnerabilidades.

O estudo observou o que a literatura indica de lacunas estruturais, como a frágil articulação entre os níveis federal, estadual e local, a ausência de dados consolidados e a limitação de instrumentos legais, indicando a necessidade de revisões legislativas e institucionais mais profundas. Paralelamente, emergem temas para uma agenda de pesquisa mais ampla, sendo possível citar de forma exemplificativa: os impactos da escolha de status legal sobre a proteção internacional; avaliações de programas estaduais; governança multinível; redes de implementação; e os efeitos da mudança climática sobre fluxos migratórios. Em um plano com enfoque mais social, estudos futuros podem aprofundar a compreensão de barreiras de integração relacionadas a xenofobia, discriminação, gênero e interseccionalidade, saúde mental e participação política. Em síntese, as lacunas identificadas não apenas revelam limites analíticos, mas podem apontar para futuras pesquisas.

Como mencionado, as entrevistas realizadas mostraram que a implementação da política municipal para migrantes e refugiados é atravessada por aspectos que vão além das categorias analíticas inicialmente definidas. A fala dos(as) participantes evidencia que a política não se limita a eixos, ela se produz em disputas internas, em tensões entre setores, na ausência de coordenação federativa e em dinâmicas culturais complexas que escapam aos instrumentos formais.

Um aspecto que ao mesmo tempo abarca e extrapola as categorias é a atuação dos burocratas de nível de rua, destacada de modo recorrente nas falas. A(o) entrevistado(a) C comenta que, diante da falta de protocolos, “a gente precisa resolver como dá, no caso a caso” (Entrevistado(a) C). Essa prática cotidiana confirma a literatura, segundo a qual, em contextos de incerteza e escassez, os implementadores

criam arranjos informais que acabam definindo a política tanto quanto as normas (LIPSKY, 1980). As entrevistas mostram exatamente isso: decisões improvisadas, filtros, prioridades e procedimentos não previstos, mas que passam a fazer parte do funcionamento real da política.

Outro ponto notável é a dimensão afetiva e ética presente na fala dos (as) entrevistados(as). O(a) entrevistado(a) E associa sua trajetória acadêmica e profissional àquilo que “a afeta”, uma escolha que denota engajamento pessoal com o tema do acolhimento: “Eu sabia que eu queria fazer alguma coisa. [...] Tem que ser uma coisa que me afeta”.

Essa dimensão subjetiva é importante, porque mostra que, na ausência de políticas estruturadas, a sensibilidade individual dos agentes públicos é um dos motores de mudança. Ela também revela a sobrecarga emocional de quem atua em contextos de vulnerabilidade, onde “as ações certas dependem de pessoas certas”, e não de sistemas consistentes.

Essa constatação é ecoada por outros entrevistados, que também demonstram um engajamento que extrapola suas funções formais. O(a) entrevistado(a) C exemplifica o esforço pessoal ao relatar que, na ausência de dispositivos formais, se mobiliza para resolver problemas inclusive fora do horário de trabalho: “Tem dia que eu saio daqui e vou [...] porque tem algum problema [...] do nosso público” (Entrevistado(a) C).

Outro elemento é a dimensão política e a disputa por agendas dentro da máquina pública. A sustentabilidade da política em questão exige um esforço contínuo de legitimação e priorização. Conforme a Entrevistado(a) A, é necessário “diariamente, ficar demonstrando para os nossos superiores que a pauta tem relevância” (Entrevistado(a) A), pois se trata de um “trabalho que vai ser construído no dia após dia” (Entrevistado(a) A). Na entrevista, esclarece que a ausência de pressão e visibilidade leva ao declínio do tema na agenda pública. Ela relata que se os movimentos sociais e mídia não estiverem constantemente atuando e cobrando, a pauta “vai indo lá embaixo” (Entrevistado(a) A). Isso indica que a sustentabilidade da política depende de atores específicos e de um ativismo constante dentro do governo municipal, o que remete à literatura sobre empreendedores de política, janelas de oportunidade e disputa institucional dentro da máquina pública (KINGDON, 2006; LOTTA, 2019).

A governança, embora estivesse formalmente em uma categoria, abarca aspectos de atuação em rede e delegação para a sociedade civil, que não cabem no escopo deste estudo. Por exemplo, avaliar se essas estão sendo acionadas para as demandas que, por hipótese, seriam de responsabilidade da administração direta e se a governança em rede surge não como escolha normativa, mas como resposta à insuficiência do federalismo cooperativo previsto na CRFB/1988. Isso indica que estudos futuros precisam considerar de modo mais explícito modelos de governança colaborativa, coprodução, dependência de redes de suporte e limites da ação estatal e da sociedade civil (PIERRE, 1998; LIMA 2019).

A insuficiência dos recursos disponibilizados pelo poder público para atendimento dos migrantes, força a busca por parcerias com organizações sociedade civil para provisão de serviços de proteção. Essa transferência de responsabilidade, em especial por parte dos municípios, pode levar à sobrecarga destas organizações. Além disso, a falta de apoio do setor público estatal contribui para levar o acolhimento a ser desempenhado por instituições religiosas, o que pode, em alguns casos, colocar em risco a laicidade do processo (LIMA, 2019; MIRANDA; BRONZO, 2021).

Nesse mesmo sentido, o(a) entrevistado(a) E, em sua fala, coloca uma crítica de quando a pauta, algumas vezes, serve mais como caridade (ou favor) do que como política pública. Identifica que muitos atores, inclusive públicos, agem motivados pela “compaixão cristã”, não pela garantia de direitos. Essa visão levanta um alerta para uma captura moral das políticas sociais, nas quais a ação se legitima pelo “fazer o bem”, e não pela institucionalização de direitos. Esse tipo de prática mantém o migrante no lugar de beneficiário da benevolência e não de sujeito de cidadania. A reflexão do(a) entrevistado(a) E reforça a necessidade de deslocar o debate migratório do campo moral para o campo jurídico e político e revelam uma compreensão complexa da política migratória, sua fala amplia o debate ao conectar migração, desigualdade e ética pública, oferecendo um retrato vivo das contradições da implementação municipal (LIMA, 2019; MIRANDA; BRONZO, 2021).

Entrando na questão da centralidade do nível local e os limites do federalismo, a dinâmica federativa brasileira evidencia um descompasso, como sintetiza Baraldi e Sampaio (2019, p. 15),

Os governos locais são os principais atores políticos na inclusão da população migrante na maioria dos serviços públicos e estão na linha de frente para responder aos desafios e se beneficiar das oportunidades

advindas dos fluxos migratórios internacionais. Pensar a migração a partir da experiência dos municípios implica mudar o tradicional foco de análise em matéria de migrações do Estado nacional para os governos locais. Embora as autoridades locais frequentemente não participem da formulação de políticas migratórias, elas acabam sendo convocadas a lidar com a temática por possuírem responsabilidades específicas na implementação de políticas que se expressam em seu território.

A partir dessa constatação, observa-se que o federalismo brasileiro opera com centralização normativa na União, ao passo que os municípios assumem, na prática, a dimensão social da política migratória, especialmente acolhimento, assistência, educação, saúde e proteção social. Essa assimetria dificulta que se estabeleça o federalismo cooperativo para a política de migração e refúgio. Apesar da necessidade de coordenação intergovernamental, a integração entre União, estados e municípios permanece frágil, produzindo arranjos locais marcados por improviso, parcerias informais e dependência de redes da sociedade civil (JACCOUD *et al.*, 2020; MIRANDA; BRONZO, 2021).

Assim, a experiência municipal mostra que, sem um pacto federativo que distribua competências e recursos de forma clara, a governança migratória tende a ser fragmentada. Os municípios tornam-se protagonistas não por desenho institucional, mas pela pressão concreta das demandas do território, evidenciando a urgência de fortalecer mecanismos de cooperação federativa para garantir respostas mais consistentes e sustentáveis às migrações internacionais (JACCOUD *et al.*, 2020; MIRANDA; BRONZO, 2021).

O(a) entrevistado(a) B destaca que a implementação municipal é um ponto delicado. Seu argumento mostra que, apesar de existirem leis e parcerias, a execução depende, em grande medida, da “vontade pessoal” dos servidores:

É uma articulação que acontece pela vontade pessoal, não é uma articulação que acontece institucionalmente, é mais pelos papéis dos sujeitos (ENTREVISTADO(A) B).

Essa consideração é relevante e conecta a discussão entre a dependência da política migratória em relação aos agentes de ponta e a ausência de instrumentos normativos locais e com baixa integração federativa, com o estado de Minas Gerais e a União. Esse quadro indica um arranjo federativo para política migratória assimétrico, em que o município assume responsabilidades sem estrutura adequada, além de assimetria entre as capacidades dos entes federados (AGOSTINHO, 2024; LIMA, 2019; MIRANDA; BRONZO, 2021).

Outro ponto é a distância entre ideal e prática. Em vários momentos, o(a) entrevistado(a) E explicita um contraste entre o que é “pensado” e o que é “feito”: “Chega, mas não chega. [...] É pensado, mas na prática não chega a ser executado.” Essa frase é uma síntese da lacuna entre formulação e implementação, que muitas vezes ocorre nas políticas públicas, especialmente nas áreas sociais (FARIA, 2012; LIPSKY, 2019; LIMA, 2019).

Na área de sua atuação, o(a) entrevistado(a) E sugere que a estrutura é rígida, com pouca abertura para inovação e transversalidade. Para ele(a), o formalismo das políticas públicas frequentemente neutraliza intenções mais transformadoras. Vale ressaltar que este(a) entrevistado(a) fala a partir da observação de um órgão/diretoria/coordenação específica, e que sua análise decorre da experiência prática no cotidiano institucional.

Contudo, emerge aqui um ponto ainda mais crítico: E quando essas políticas sequer estão desenhadas ou não possuem objetivos claros e estabelecidos? Nesses casos, a ausência de diretrizes formais pode produzir efeitos ainda mais prejudiciais, pois a falta de padronização, de fluxos definidos e de responsabilidades explícitas tende a gerar improvisação, sobrecarga para os burocratas de nível médio e de rua, além de ampliar desigualdades na implementação. Assim, se por um lado o excesso de formalismo pode engessar; por outro, a ausência de formalização mínima fragiliza a ação pública, criando um vazio normativo que dificulta a coordenação, a continuidade e a *accountability* das políticas públicas (LOTTA, 2019).

O(a) entrevistado(a) F traz a perspectiva de que a atuação pública no campo das migrações ainda é marcada por reatividade e por uma lógica de acionamento apenas diante de pressões externas ou situações extremas. Conforme ele afirma “a Defensoria Pública ou qualquer outro organismo determine que o [...] tem que resolver a situação dos documentos para imigrantes”, evidenciando que a administração pública não age de maneira preventiva ou planejada, mas somente quando interpelada por instituições de garantia de direitos.

Discutindo a lógica reativa do poder público, o(a) entrevistado(a) F observa que, muitas vezes, a política só se movimenta diante de cenários críticos. Em suas palavras: “às vezes, a política pública demanda uma precariedade assim absoluta para se mexer, né?” e, de modo ainda mais enfático, complementa: “tem que estar em uma situação de rua, morrendo de fome, com vários parentes mortos, por diferentes situações, para que a política reaja.” Essa reflexão aponta para uma crítica à lógica

de intervenção apenas emergencial, que não apenas perpetua desigualdades, mas impede a consolidação de políticas de longo prazo baseadas em planejamento, acolhimento e inclusão.

Essa dinâmica revela, segundo o(a) entrevistado(a) F, não apenas a fragilidade institucional, mas também uma falta de preparo estrutural para lidar com a diversidade crescente da população migrante. Como relata: “eles [os serviços públicos] têm que aprender a lidar com migrantes, porque estamos chegando e vamos chegar mais, com nossas complexidades, com nossa língua, com nossa riqueza.” A fala reforça que a presença migrante não é episódica, e sim um fenômeno contínuo, que exige capacitação permanente, mudança organizacional e abertura a novas formas de construção de políticas públicas.

Por isso, destaca a importância de que pessoas migrantes ocupem espaços institucionais, e não apenas em posições de vulnerabilidade, como expressa ao dizer que é preciso estar presente “não só em uma situação de... subserviência, né? Subalternidade”. Para ele(a), ocupar cargos e funções dentro da formulação e execução das políticas é parte essencial de um processo de reconhecimento e de fortalecimento democrático, valorizando aquilo que chama de “os talentos com os que a gente chega aqui” (Entrevistado(a) F).

Particularmente para este estudo, o caso dos indígenas Warao é paradigmático por trazer temas envolvendo o refúgio indígena, procedimentos de regularização, transformações no modelo de abrigo, desenvolvimento de redes metropolitanas de acolhimento e o papel da mulher indígena no processo migratório. Neste sentido, a seção seguinte discute as percepções e os desafios identificados nas conversas no decorrer do estudo, sob a ótica da implementação da política municipal.

9.1 Os indígenas Warao

Como o povo Warao foi um tema recorrente entre os entrevistados, tornou-se pertinente a criação de uma seção específica que apresentasse alguns apontamentos que o estudo permitiu captar a respeito da política pública direcionada a esse grupo. Essa escolha permite evidenciar as particularidades de sua situação no contexto da política municipal, bem como as percepções dos diferentes atores sobre os desafios e respostas institucionais voltadas a essa população. Importa esclarecer, como ressalva metodológica, que as reflexões apresentadas nesta seção derivam exclusivamente das percepções dos agentes públicos entrevistados. O estudo não

realizou entrevistas com os Warao, de modo que as análises aqui reunidas correspondem apenas às interpretações, leituras e experiências relatadas pelos profissionais (entrevistados) envolvidos na política municipal. Cabe lembrar que os entrevistados são os gestores e implementadores da política para refugiados e migrantes na Prefeitura de BH.

O povo Warao, originário da região do Delta do Orinoco, na Venezuela, passou a buscar refúgio no Brasil em meio ao agravamento das condições sociais e econômicas em seu território de origem. Segundo Vieira (2024), a mobilidade desse grupo envolve trajetórias marcadas por situações de vulnerabilidades e pela necessidade de reconstruir formas de subsistência em novos contextos, o que inclui tanto a fuga das adversidades quanto a busca por condições mínimas de sobrevivência em cidades brasileiras. A autora destaca que a presença dos Warao no país se consolidou como um deslocamento contínuo, no qual famílias inteiras atravessam fronteiras em situação de extrema fragilidade, carregando consigo modos de vida que nem sempre encontram acolhida nas estruturas institucionais brasileiras (VIEIRA, 2024).

A chegada dos Warao a Belo Horizonte ocorreu dentro de um fluxo contínuo de mobilidade interna no Brasil, no qual diferentes famílias buscavam cidades com maior oferta de abrigo e serviços. Vieira (2024, p. 18) destaca que Belo Horizonte se tornou um destino relevante porque o município estruturou, ainda que de forma emergencial, espaços específicos de acolhimento e destinou recursos para abrigos exclusivos voltados a essa população. Esse movimento ampliou a presença Warao na capital mineira e fez com que a cidade passasse a integrar as rotas de deslocamento, especialmente por oferecer condições consideradas mais favoráveis em comparação a outros municípios visitados anteriormente (VIEIRA, 2024).

A compreensão da trajetória dos Warao desde a Venezuela é fundamental, pois as experiências vivenciadas antes da chegada ao Brasil influenciam diretamente sua percepção sobre o atual atendimento recebido. A situação extrema que envolve a diáspora Warao contempla processos de fome e morte, principalmente de crianças. A jornada para chegar ao Brasil, bem como os processos de deslocamentos internos com exposição a diversas situações de precariedade, desnudam a realidade de extrema vulnerabilidade dos integrantes desse povo tradicional. (VIEIRA, 2024)

Essa condição é agravada pela fragmentação institucional do atendimento no Brasil, como destacou o(a) entrevistado(a) F ao afirmar que

O sistema do SUAS não é integrado como o do SUS, por exemplo [...]. Quando um Warao chega e decide ir, não sei, a Pernambuco, vai lá e chega sem nenhuma informação, sem nenhum diálogo entre os trabalhadores que acompanham, e aí volta de novo e [é preciso] iniciar o processo. [...] Não se sabe quais as vulnerabilidades pelas quais passaram, não se sabe o estado de saúde das famílias, e isso complica muitas coisas (Entrevistado(a) F).

A ausência de comunicação entre os serviços, portanto, impede a continuidade do acompanhamento e reforça as situações de vulnerabilidades acumuladas ao longo de toda a trajetória migratória.

Para além da vulnerabilidade socioeconômica, o que surge nas entrevistas é a dificuldade de o Estado lidar com um grupo que tem outra lógica comunitária, outras práticas familiares e uma outra compreensão de território. O(a) entrevistado(a) D relata que o caso Warao apresentou situações em que nenhum protocolo existente dava conta. A especificidade do atendimento a este povo aparece de forma recorrente entre os entrevistados e evidencia lacunas estruturais da política pública. Como afirmou o(a) entrevistado(a) B:

Porque, no final das contas, o trabalho com o Warao é diferente de tudo que a gente já tinha feito. Muito específico [...] Existia, naquela época, um grupo de pessoas de diferentes setores que tentava discutir uma política voltada para o Warao, para o acolhimento deles, devido ao desafio da especificidade desse atendimento[...] Uma coisa que eu gosto de dizer é que o Warao, eles sempre inauguram fluxos. A gente sempre tem que fazer uma coisa nova, nunca feita, por demanda do Warao. Então, tudo começa assim, que é o que eu estou te falando (ENTREVISTADO(A) B).

A ideia de que os Warao “inauguram fluxos”, como afirma o(a) entrevistado(a) B, revela que sua chegada desafia e desloca as lógicas tradicionais de atendimento: “a gente sempre tem que fazer uma coisa nova, nunca feita, por demanda do Warao”. Essa noção de inauguração não diz respeito apenas à presença de um grupo indígena transnacional em circulação urbana, mas sobretudo à forma como essa presença tensiona a capacidade do Estado de operar além das normas que regulamentam sua forma de atendimento e pessoas e grupos sociais vulneráveis.

É uma chegada que exige novas práticas, novas articulações e novas interpretações. Mas que, como mostram as falas dos outros entrevistados, não encontra um Estado capaz de transformar essa novidade em política pública estruturada. Ao contrário, o que se observa, como aponta o(a) entrevistado(a) F, é uma resposta que replica padrões existentes: “o que se vê materialmente é uma réplica [...] de serviços constituídos para outras populações”, especialmente aqueles

pensados para a população em situação de rua, “que lidam com outras especificidades”. Assim, embora os Warao inaugurem fluxos, o Estado não inaugura respostas, ele adapta modelos já existentes.

Uma ressalva, contudo, é importante lembrar: normas e diretrizes são essenciais para garantir estabilidade às ações do Estado, assegurando previsibilidade e confiança para agentes sociais e econômicos. Quando não são claras ou não se mantêm estáveis, produzem incertezas políticas e operacionais. Por isso, é preciso certa ponderação, os agentes públicos (especialmente os implementadores) precisam aprender a atuar em um contexto regulamentado e regulado, explorando a autonomia que a legislação lhes confere, mas sempre dentro dos limites estabelecidos.

A reflexão do(a) Entrevistado(a) G apresenta uma leitura para destacar que as políticas dirigidas aos Warao operam sob uma lógica de improvisação permanente: “é um lugar com uma perspectiva experimental, uma perspectiva emergencial, uma perspectiva que não vá desde a perspectiva do planejamento”. Segundo ele(a), não se trata de políticas que nascem “de entender o contexto, de entender uma conjuntura, de análise e demais”, mas sim de intervenções baseadas em “experiências e experiências e experiências”. A crítica vai além da falta de planejamento inicial: mesmo quando a emergência passa, o serviço não muda. O(a) entrevistado(a) exemplifica: “é um serviço que inicia com uma lógica de emergência, por seis meses, com a lei [...] de calamidade. Mas, depois, quando se assina um convênio, não tem nenhuma mudança”. A pergunta final sintetiza o descompasso estrutural: “é igual atender uma emergência por seis meses a propor um serviço [...] onde as pessoas têm que ter um processo, um trabalho de autonomia, de independência? [...] não dá para manter um serviço igual”.

O(a) entrevistado(a) G traz a perspectiva de que a dificuldade do Estado em inaugurar respostas específicas para os Warao também se relaciona com uma certa tendência dos serviços de enquadrar sujeitos indígenas em categorias administrativas e normativas que seguem parâmetros. O(a) entrevistado(a) G evidencia esse problema ao afirmar que, “mesmo que na política fale um conceito amplo da família, a abordagem sempre é de família nuclear”. Essa padronização, segundo ele(a), “limita o trabalho sensível. Sensível com a cultura e sensível com a realidade que apresenta a pessoa”. A crítica é direta: “não atende a singularidade, não atende o sujeito que está aí”.

Mas é importante, contudo, reconhecer que tais enquadramentos não decorrem apenas de insensibilidade cultural, mas também dos limites legais e procedimentais que orientam a atuação estatal.

Essa dimensão aparece de forma ainda mais explícita na reflexão do(a) entrevistado(a) E, que problematiza o imaginário ocidental que estrutura as práticas escolares. Ele(a) afirma que “a escola ainda reproduz práticas assimilacionistas e coloniais” e sintetiza essa crítica em uma frase de enorme densidade: “A criança indígena nasce e é importante porque nasceu. A criança ocidental nasce e tem que se tornar alguma coisa.” A partir dessa distinção, o(a) entrevistado(a) aponta que o reconhecimento de outras racionalidades (como a indígena) beneficiaria não apenas os migrantes, mas todos os alunos. Trata-se de uma reflexão intercultural que desloca o debate da “inclusão” para o reconhecimento de múltiplos modos de ser, viver e aprender. Essa percepção do(a) entrevistado(a) é de que a dificuldade estatal não está apenas na falta de serviços, mas na permanência de uma lógica de colonialidade do saber que orienta as práticas cotidianas das políticas públicas. Mais uma vez é necessário, contudo, moderar essa leitura, pois é preciso considerar os limites institucionais que orientam a ação estatal. Não esquecendo que do ponto de vista das políticas públicas, normas e diretrizes são essenciais para garantir estabilidade e previsibilidade, e os implementadores dependem desse arcabouço para atuar. Eles podem adaptar práticas no cotidiano, mas sempre dentro dos limites legais.

O(a) entrevistado(a) D reforça essa necessidade de entendimento cognitivo ao afirmar: “quando a gente está falando dos Warao, a gente tem que entender a história deles e como eles viviam, para entender o que o acolhimento pode dar para eles e o que ele não pode dar para eles”. Essa fala explicita que, sem compreender a historicidade e a cosmologia Warao, qualquer política tende a impor parâmetros, como o modelo de família nuclear ou a ideia de autonomia individual, que nem sempre se compatibilizam com as formas próprias de organização social, parentalidade, mobilidade e cuidado desse povo. Ressaltando, que trata-se de um povo desterritorializado, vivendo o drama de uma urbanização forçada enquanto busca preservar seus fundamentos culturais. Esse é um desafio para qualquer governo: como agir de acordo com as leis e, ao mesmo tempo, respeitar seus modos de vida? A questão não é simples e é enfrentada também por outros povos indígenas em contexto urbano, que se veem obrigados a adaptar-se às cidades sem renunciar à própria identidade coletiva.

A percepção de que o Warao “inauguram fluxos” revela não apenas a novidade do fenômeno migratório indígena dentro das estruturas urbanas brasileiras, mas também as dificuldades e limitações do Estado em antecipar ou absorver essas demandas com regras estáveis que institucionalizam e legitimam suas ações. Essa leitura é reforçada pelo(a) entrevistado(a) G, ao apontar que, embora exista “uma lei que contempla, de alguma forma, a integralidade dos direitos das pessoas indígenas, [...] não é considerada na política pública”. Para esse(a) entrevistado(a), “o que se vê materialmente é uma réplica [...] de serviços constituídos para outras populações, como a população em situação de rua, por exemplo”, uma vez que a assistência social é implementada “nos moldes da realidade das pessoas em situação de rua, que são pessoas nacionais, que lidam com outras especificidades e demais”. Assim, a articulação entre as duas falas evidencia um descompasso entre a natureza específica das necessidades Warao e a reprodução de modelos institucionais padronizados, concebidos para públicos distintos, revelando uma política que, ao não reconhecer a singularidade indígena e migratória, acaba por reforçar situações de vulnerabilidades já acumuladas ao longo de suas trajetórias.

Essa crítica ecoa ao mesmo tempo em que o caso dos Warao é percebido como um ponto de inflexão, pois provoca o Estado a repensar seus próprios limites. “Os Warao fazem a política pública pensar”, disse o entrevistado F. Complementa afirmando que “Eles obrigam a escola, a saúde e a assistência a se repensarem diante da diversidade indígena” (Entrevistado(a) F). Essa ideia de resposta flexível e reativa dos agentes públicos, estimulada pela complexidade do público Warao, dialoga com o conceito de burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980). A necessidade de criar “fluxos” inéditos, mencionada pelo entrevistado(a) B, e o “engajamento dos servidores” (Entrevistado(a) D) mostram a capacidade dos agentes públicos de traduzir diretrizes gerais em práticas concretas (Entrevistado(a) D), suprindo (em certa medida) a lacuna deixada pela ausência de protocolos estruturados para um caso específico.

As consequências desse despreparo se refletem nas condições de atendimento. Conforme relata o entrevistado F, “os quartos não comportam famílias de 10 ou 11 pessoas, não há armários, nem espaço adequado”, o que limita a dignidade das famílias. Além das condições materiais, a falta de rede e de articulação com outras políticas é apontada como o maior desafio cotidiano: “Eu acredito que o desafio do dia a dia é lidar com as outras políticas, a questão da intersectorialidade, como uma questão de responsabilização” (Entrevistado(a) G).

A leitura combinada das falas dos(as) entrevistados(as) evidencia que a política pública, ao não incorporar de forma estruturada a questão migratória indígena, acaba reproduzindo modelos padronizados. Porém, mais do que a falta de reconhecimento da singularidade Warao, o que se revela é um problema de agenda: o atendimento a imigrantes e, ainda menos, a povos indígenas migrantes não foi colocado de maneira clara nas prioridades governamentais. Nesse contexto, o Estado oferece respostas precárias e não avança na construção de uma política consistente.

Essa crítica ganha profundidade com a perspectiva trazida pelo(a) entrevistado(a) G, que amplia o diagnóstico para os níveis simbólico, institucional e federativo. Ele(a) argumenta que existe uma camada estrutural que define “qual é o lugar da pessoa indígena e da pessoa refugiada no Brasil”, descrito como “um lugar de subalternização, de invisibilidade, de não-agenciamento, de não-direitos, de não-cidadania, de não-existência”. Essa percepção evidencia não apenas a ausência de políticas adequadas, mas também a forma como o Estado brasileiro enxerga, ou deixa de enxergar, a presença indígena migrante.

Assim, o desafio não está apenas em ajustar modelos ou reconhecer diferenças culturais, mas em construir uma agenda pública que trate a política migratória indígena como prioridade e, a partir daí, discuta formas mais flexíveis, culturalmente adequadas e institucionalmente viáveis de implementação.

Conectada a essa análise, a fala do(a) entrevistado(a) G destaca ainda a ausência de coordenação intersetorial, afirmando que “não existe uma articulação, uma atuação de rede, um movimento nesse sentido”. Embora ocorram participações pontuais de diferentes setores em reuniões e agendas isoladas, não há um espaço de governança que assuma a responsabilidade de pensar a temática Warao e formular respostas específicas: “não existe uma [instância] para pensar a temática dos Warao, para ver a política pública direcionada à população Warao especificamente”. Essa falta de articulação reforça a fragmentação do SUAS e a tendência de reproduzir serviços concebidos para outros públicos, o que impede a continuidade da proteção e a compreensão das múltiplas vulnerabilidades acumuladas (MIRANDA; BRONZO, 2021).

Quanto ao acesso à moradia digna, esse é um dos maiores desafios da política migratória. Em Belo Horizonte, o acolhimento para os Warao é ofertado no âmbito da Proteção Social Especial (PSE) de alta complexidade do SUAS, geralmente de forma temporária e emergencial, atualmente com uma unidade na Vila Pinho.

Destaca-se o acolhimento de famílias Warao segundo o(a) entrevistado(a) D, “a lógica comunitária e coletiva dos Warao entra em conflito com as normas institucionais do abrigo, baseadas na lógica urbana e no trabalho individual”. Essa situação ilustra o que Benevenuto (2022) chama de tensão entre autonomia cultural e normatização institucional, um dilema frequente nas políticas de acolhimento a povos indígenas migrantes

Nesse contexto, as falas indicam uma certa responsabilização das famílias pela permanência prolongada no abrigo, em vez de um reconhecimento das falhas estruturais da política. “É conveniente dizer que todos estão aqui há cinco anos, porque assim se culpa as famílias por não saírem. Mas a política não está preparada”, afirmou um dos entrevistados G. Responder o que fazer nessas situações, porém, está longe de ser simples; trata-se de uma dinâmica bastante complexa e que ultrapassa o escopo desta seção. Ressaltando aqui, o objetivo é apenas sinalizar os pontos de atenção que o estudo evidenciou.

Ampliando essa compreensão, o(a) entrevistado(a) E deixa esse aspecto ainda mais explícito e preocupante ao afirmar que, embora o abrigo acolha cerca de 72 Warao, “no território tem mais ou menos umas 70 pessoas”, vivendo em condições precárias, enfrentando desnutrição infantil, risco de infecções graves, violência interfamiliar e falta total de acompanhamento sistemático. A ausência de resposta institucional para esse grupo não abrigado acentua a desigualdade no próprio interior da política: o direito existe na norma, mas não se realiza no cotidiano. Essa fala não é isolada, se articula diretamente às percepções de outros entrevistados (de uma espécie de exclusão silenciosa), que apontam que a política municipal reconhece essencialmente os Warao que estão abrigados, enquanto as famílias que vivem no território (alugando casas/barracos ou em ocupações) permanecem quase completamente fora do radar da gestão pública. Em contextos como esse, essa lacuna poderia ser reduzida por meio de estratégias consistentes de busca ativa, que são previstas na lógica protetiva do SUAS justamente para identificar, registrar e acompanhar famílias em situação de maior vulnerabilidade (entendendo que muitas vezes as vulnerabilidades se sobrepõem).

Essas percepções de necessidade de compreensão intercultural e por outro lado rigidez institucional, revelam uma tensão estrutural (entre a rigidez das normas e a flexibilidade exigida pela realidade). Essa tensão, na verdade, revela um dilema

estrutural: a necessidade de relativizar as normas para ajustá-las à realidade de cada situação individual versus o risco de, ao fazer isso, criar insegurança jurídica.

A narrativa do(a) entrevistado(a) E torna evidente um ponto crítico: a política pública opera como se os Warao tivessem condições de exercer a autonomia exigida pelos protocolos, mas essa autonomia é imposta, não construída.

A política transfere aos Warao a responsabilidade por navegar um sistema que ela mesma reconhece como inacessível. Assim, enquanto oficialmente se espera “autonomia”, como registrar documentos, acessar benefícios, procurar emprego, na prática: não há mediação intercultural; não há estrutura preparada; não há fluxo de atendimento organizado; não há reconhecimento da presença no território. O resultado é um paradoxo: Quando a autonomia vira abandono?

Essa crítica emerge de nas falas dos(as) entrevistados(as) F e G, que apontaram a existência de situações extremas de risco (preferindo não detalhar tais episódios para preservar a confidencialidade e a proteção dos sujeitos envolvidos). O sentido da fala é ético e estrutural: quando os serviços básicos não alcançam, o que se instala não é autonomia, mas abandono institucional, ainda que não declarado como tal. O resultado é um sistema incapaz de proteger quem mais necessita.

Os burocratas de nível médio, responsáveis por interpretar normas, organizar fluxos e orientar equipes, podem acabar reproduzindo limites estruturais: seja por receio de descumprir o objeto de convênios, seja pela ausência de diretrizes específicas para povos indígenas migrantes. Assim, ainda que reconheçam as necessidades das famílias fora do abrigo, ficam restritos por determinações institucionais que, em muitos casos, inviabilizam respostas mais amplas.

Já os burocratas de nível de rua, trabalhadores que lidam diretamente com os Warao, em algumas situações se veem diante de dilemas éticos. Nesses momentos, sua atuação funciona como uma “válvula de proteção”, mitigando falhas estruturais decorrentes da ausência de políticas e diretrizes claras. Contudo, é importante lembrar que esses profissionais também integram o Estado (e devem agir como tal) e operam sob os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade e eficiência. Assim, é preciso reconhecer que a insuficiência de coordenação e de suporte institucional limita suas capacidades de atuação e, por consequência, pode contribuir para a reprodução da invisibilidade desse grupo no território.

Em síntese, as entrevistas mostram que a política pública para os Warao é, em grande medida, construída pela ação cotidiana desses agentes. A falta de

diretrizes interculturais e de articulação entre setores transfere aos burocratas a responsabilidade de improvisar soluções ou, ao contrário, de operar em estrita obediência a protocolos que não respondem às demandas reais. Isso reforça a conclusão de que a política se realiza menos no desenho formal e mais no nível da implementação, onde decisões individuais, limites institucionais e dilemas éticos moldam efetivamente o alcance da proteção social. A trajetória do povo Warao em Belo Horizonte exemplifica os desafios da política de migração, marcada por descontinuidade e baixa institucionalização, contudo, também atua como um catalisador de reflexão e mudança, tensionando o poder público a avançar na construção de uma política mais intercultural, intersetorial e humanizada.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral compreender como a Prefeitura de Belo Horizonte implementa sua política voltada à população migrante e refugiada, articulando análise teórica, documental e empírica. Buscou-se, ao longo do percurso, analisar os mecanismos institucionais, os arranjos intersetoriais e as práticas cotidianas que estruturam essa política no município. Em linhas gerais, os objetivos específicos também ajudaram a iluminar esse caminho. Mapear iniciativas permitiu identificar não apenas ações dispersas, mas os limites estruturais que as atravessam. Examinar os atores envolvidos revelou uma dinâmica complexa de servidores, organizações da sociedade civil e migrantes que, com frequência, assumem funções que exigem criatividade e flexibilidade diante dos problemas que se colocam nas suas rotinas de trabalho. Vale lembrar que a análise das dificuldades e potencialidades evidenciou obstáculos recorrentes e também possibilidades de aprimoramento, quando há diálogo intersetorial e compromisso institucional.

O conjunto dos capítulos caminha em uma construção teórica e empírica que busca se articular de forma progressiva. A introdução estabelece o problema e situa a política migratória. O capítulo teórico sobre políticas públicas oferece as lentes analíticas necessárias, especialmente a crítica à linearidade do ciclo e o reconhecimento da implementação como espaço de disputa e interpretação. O capítulo sobre migração insere o fenômeno em seu contexto sociopolítico, destacando desigualdades, interseccionalidade e o papel dos direitos humanos. A definição das categorias analíticas opera como ponte entre teoria e campo, enquanto o capítulo metodológico indica o percurso de pesquisa. A análise normativa e institucional revela como a política é moldada por diretrizes internacionais, nacionais e estaduais, preparando terreno para o exame da experiência local. No capítulo dedicado a Belo Horizonte, analisa iniciativas, normativas locais, como a 2ª Conferência Municipal e o Projeto de Lei 191/2025. Finalmente, a análise empírica demonstra, a partir dos documentos e das falas dos participantes, uma política em construção, marcada por avanços incrementais, redes intersetoriais e uma atuação forte da sociedade civil, mas também marcada por fragilidades estruturais, ausência de marco legal, baixa prioridade governamental e dependência de ações emergenciais, o que fundamenta as reflexões finais do estudo.

Com a fala do(a) entrevistado(a) E “a política pública para o migrante revela a política pública para o resto da população, que também falta” (ENTREVISTADO(A) E)

sinaliza um ponto importante desta pesquisa: de que as fragilidades observadas no atendimento a migrantes não são excepcionais, mas expressão de limitações estruturais do Estado em lidar com vulnerabilidades diversas. Ao contextualizar, percebe-se um indicativo de que os mesmos problemas que afetam a implementação da política para migrantes e refugiados também caracterizam outras políticas sociais voltadas a públicos vulneráveis.

Este ponto conduz à principal reflexão do estudo: de que a institucionalidade permanece frágil. Isso se deve, entre outros motivos, à ausência de um marco legal consolidado, à inexistência de um plano municipal de migração e à dependência de estruturas administrativas que acumulam múltiplas agendas. O Projeto de Lei 191/2025 surge como uma esperança concreta de avanço; contudo, sua aprovação ainda é incerta, e sua implementação está longe de se concretizar. Como consequência, a política segue vulnerável às variações de gestão, às disputas internas do governo e à baixa prioridade da pauta na agenda municipal.

Ao analisar as categorias propostas, o estudo evidenciou uma fragmentação que se manifesta em múltiplas dimensões. Na institucionalidade, a ausência de estruturas e normativas específicas impede a consolidação de uma política contínua. Na inclusão econômica, as barreiras linguísticas, a informalidade, a desclassificação profissional e a falta de políticas de empregabilidade limitam significativamente o acesso ao trabalho digno. Na dimensão social e cultural, os serviços de educação e saúde se esforçam para acolher, mas ainda enfrentam desafios relacionados às especificidades linguísticas e culturais. Já a proteção social emerge como a porta de entrada, mas com capacidade limitada diante da complexidade das situações vividas pelos migrantes, especialmente na parte documental e em casos de maiores vulnerabilidades,

A governança e a participação social também se destacam como pontos de atenção. A 2ª Conferência Municipal representou um avanço relevante ao ampliar o debate público e legitimar demandas históricas, mas ainda não há mecanismos permanentes de controle social. O financiamento, por sua vez, continua sendo um dos maiores entraves: as ações dependem de recursos ordinários das secretarias, sem dotação própria ou planejamento de médio e longo prazo, o que compromete a continuidade das iniciativas e impede a expansão de serviços.

É importante destacar que as entrevistas trouxeram uma dimensão humana fundamental para compreender a política em funcionamento. Os entrevistados

relataram dilemas cotidianos, apontando sobrecarga e ressaltaram a ausência de coordenação institucional e a necessidade de um compromisso mais explícito do poder público. Direitos são seriamente comprometidos quando em um cenário de barreiras documentais, dificuldades no acesso ao trabalho e desafios relacionados ao idioma. Esses apontamentos, colocados em perspectiva, ajudam a entender não apenas as limitações do sistema, mas também as potencialidades de uma política que, quando bem conduzida, pode produzir inclusão, proteção e dignidade.

Com relação ao povo Warao, de modo geral, as evidências reunidas sobre o atendimento em Belo Horizonte indicam que sua presença funciona como um verdadeiro ponto de inflexão para a política migratória municipal. Isso ocorre ao expor as dificuldades e limitações do Estado em absorver ou antecipar demandas que exigem, simultaneamente, regras estáveis e institucionalizadas, capazes de legitimar a ação pública, e também sensibilidade e acolhimento cultural. As entrevistas demonstram que, diante de limites estruturais existentes, a política voltada a esse grupo tem sido produzida sobretudo no cotidiano da implementação, muitas vezes de forma reativa e improvisada. Esse cenário evidencia essa tensão entre autonomia cultural e normatização institucional descrita por Benevenuto (2022).

Assim, mais do que ajustes pontuais, o conjunto dos achados aponta para a necessidade de uma agenda pública que reconheça a migração como prioridade de governo e avance na formulação de respostas mais flexíveis, culturalmente adequadas e institucionalmente viáveis.

Dessa forma, a política municipal opera na maioria das vezes de forma reativa, acionada por urgências e situações emergenciais, em vez de atuar com planejamento e prevenção. Por outro lado, não se pode ignorar que Belo Horizonte possui bases significativas que podem ser fortalecidas. Há iniciativas importantes nas áreas de educação, saúde e assistência social; há redes de apoio atuantes; e há, sobretudo, profissionais engajados com a pauta e comprometidos em garantir um atendimento que reflita proteção e direitos.

Algo que apareceu de forma recorrente nas entrevistas é a percepção de que se trata, ainda, de uma política “em construção”, expressão que sintetiza bem o caráter dinâmico e, em certa medida, improvisado das ações realizadas até aqui. Os relatos ajudam a entender que, como aponta Lotta (2019), os processos de implementação nem sempre seguem a lógica ordenada do ciclo de políticas públicas; muitas vezes, surgem antes mesmo de diretrizes formais, empurrados por demandas urgentes, pela

disposição de equipes específicas ou pela atuação insistente da sociedade civil. Em linhas gerais, esse movimento confirma também o que autores do campo incremental, como Lindblom (1979), já haviam sugerido: políticas avançam por pequenos passos, ajustes sucessivos e soluções possíveis, e não necessariamente por meio de grandes reformas planejadas. Vale lembrar que essa leitura dialoga, de certo modo, com a perspectiva de Dye, para quem políticas públicas são, no fundo, aquilo que os governos fazem (ou deixam de fazer), abrindo espaço para arranjos informais, respostas contingentes e decisões tomadas em contextos de alta incerteza.

Nesse sentido, quando os entrevistados afirmam que “a política está sendo construída no caminho”, descrevem não apenas um processo local, mas reafirmam um entendimento teórico consolidado: práticas estatais são moldadas pela interação entre limitações institucionais, capacidades desiguais e a urgência concreta das demandas sociais.

O estudo também evidencia que o município se encontra diante de uma janela de oportunidade. A aprovação do Projeto de Lei 191/2025 poderá abrir caminhos mais seguros para a institucionalização, para a definição de responsabilidades e para a construção de mecanismos de governança. Entretanto, sua eficácia dependerá de mais do que a aprovação formal: exigirá vontade política, capacidade administrativa e planejamento intersetorial articulado.

Assim, como conclusão geral, este estudo reforça que a implementação das políticas públicas para migrantes e refugiados exige três movimentos centrais: fortalecer a institucionalidade, qualificar a articulação intersetorial e garantir meios de sustentabilidade, administrativos e políticos para sustentar ações contínuas. Ressaltando, que os municípios, por estarem mais próximos da vida concreta das pessoas, desempenham papel decisivo nesse processo. A forma como uma cidade recebe quem chega ou quem retorna (de perto ou de longe) diz muito sobre seu projeto de sociedade, suas práticas de cidadania e seu compromisso com os direitos humanos.

Refletindo para além das categorias, percebe-se que o processo de implementação da política não se resume à execução técnica de normas. Trata-se, a propósito, de uma disputa por sentidos dentro do próprio Estado, entre o assistencial e o emancipatório, o emergencial e o integrador, o formal e o cotidiano. Essa leitura dialética revela que a política, mesmo com seus entraves, constitui um espaço de

produção de cidadania e de ampliação dos direitos humanos, ainda que de forma incompleta e desigual.

Por fim, espera-se que este trabalho contribua para o debate público e para o aprimoramento das políticas municipais, oferecendo elementos que possam orientar decisões, subsidiar gestores e fortalecer a participação social. Que Belo Horizonte, reconhecida por sua pluralidade e por sua capacidade de acolhimento, avance na construção de uma política pública mais sólida, justa e efetiva para aqueles que aqui buscam reconstruir suas vidas.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. **Convenção de 1951**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 8 mai. 2025.
- ONU (Organização das Nações Unidas). **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. Nova Iorque, 28 set. 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.
- ACNUR. **Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961)**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-apatridia-1961/>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- ACNUR. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. (1967)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). **Declaração de Cartagena sobre Refugiados**. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). **Pacto Global sobre Refugiados**. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/o-que-fazemos/pacto-global-sobre-refugiados>. Acesso em: 19 out. 2025.
- AGOSTINHO, Romualdo da Costa. **Políticas públicas migratórias internacionais: uma análise multidimensional da institucionalidade em nível subnacional no estado do Paraná (2014-2024)**. 2024. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.
- BARALDI, Camila; SAMPAIO, Cyntia. **Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo**. 2019.
- BARALDI, Camila BF; STEFFENS, Isadora da Silveira; ALBUQUERQUE, Marcela Coimbra de. **Curso MigraCidades: aprimorando a governança migratória local**. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BELO HORIZONTE. Parceria com o SJMR atende indígenas Warao. **Portal da Prefeitura de Belo Horizonte**, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-e-servico-jesuitas-fazem-balanco-do-atendimento-indigenas-warao>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BELO HORIZONTE. População em situação de rua, migrantes e refugiados. **Portal da Prefeitura de Belo Horizonte**, 2025a. Disponível em: [assistencia-social-e-direitos-humanos/populacao-em-situacao-de-rua](https://prefeitura.pbh.gov.br/assistencia-social-e-direitos-humanos/populacao-em-situacao-de-rua). Acesso em: 12 abr. 2025.

BELO HORIZONTE. Atenção ao Migrante. **Portal da Prefeitura de Belo Horizonte**, 2025b. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/assistencia-social/equipamentos/migrante>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BELO HORIZONTE. **Câmara Municipal. Projeto de Lei Nº 191/2025c**: Institui a Política Municipal para as Populações Migrantes no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG: Câmara Municipal, 1 abr. 2025.

BELO HORIZONTE. **Portaria SMASAC nº 133, de 2023**. Institui a comissão paritária para organização da 2ª Conferência Municipal das População Migrantes de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2023.

BELO HORIZONTE. **Conferência Municipal das População Migrantes de Belo Horizonte**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2024a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/direitos-humanos/conferencia/migrantes>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 18.959, de 30 de janeiro de 2025**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. *Diário Oficial do Município de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, n. 7187, 1ª ed., 31 jan. 2025. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/455552>. Acesso em: 13 out. 2025.

BELO HORIZONTE (Município). **Secretaria Municipal de Saúde. Gerência de Atenção Primária à Saúde. Nota Técnica nº 003/2025**: Acesso e cuidado da população em situação de migração na Atenção Primária à Saúde do SUS-BH. Belo Horizonte, MG: SMSA/GEAPS, 24 mar. 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2025/24-03-2025_smsa_notatec-003-2025.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

BENEVINUTO, Maria Janicy Marques de Sousa. **Imigrantes Venezuelanos Frente às Ambiguidades na Implementação das Políticas Públicas de Regularização de Refúgio**. 2022. 101 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

BERTOLDO, Jaqueline. Migração com rosto feminino: múltiplas vulnerabilidades, trabalho doméstico e desafios de políticas e direitos. **Revista katalysis**, v. 21, n. 02, p. 313-323, 2018.

BORGES, Andre et al. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **Revista BIB**, v. 63, p. 45-59, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.** Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 44, 24 maio 2016. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002.** Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 3, 23 maio 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 838, 30 jan. 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em Brasília, em 6 de dezembro de 2002. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 1-2, 8 out. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 70.946, de 22 de agosto de 1972.** Promulga o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 7187, 23 ago. 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d70946.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017b.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 1-13, 21 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025.** Institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) e altera o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Diário Oficial da União: [Data de publicação do DOU não informada]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12657.htm. Acesso em: 19 out. 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 e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 16553, 21 ago. 1980. Revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 15822-15824, 23 jul. 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017a**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 06 mai. 2025.

BRASIL. **Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, de 20 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-senajus/mj-sp-n-81-de-20-de-setembro-de-2023-511734345>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRONZO, Carla. **Discurso na Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 9 jun. 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/pronunciamentos/carla-bronzo-ladeira-carneiro/2011-06-09/29510>. Acesso em: 19 jun. 2025.

Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (COMITRATE/MG). **Documento orientador das Conferências Livres: etapa preparatória para a construção do 1º Plano Estadual de Políticas Públicas para Refugiados, Migrantes, Apátridas e Retornados de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/comitrate/_OK_ANEXO1_3.DOC_DocOrientador_RevANCF.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

CORREA, Maria Aparecida Pimenta da Cruz Correa.; ALMEIDA, Valquíria. A migração haitiana no Estado de Minas Gerais: um estudo sobre políticas de educação inclusiva para imigrantes haitianos no município de Contagem. **Pensar Acadêmico**, Manhuaçu, v. 16, n. 1, p. 125-137, 2018.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas públicas sociais. Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 11-25, 2002.

DA SILVA, Bruno Vinícius; DA SILVA, Tania Mara. O acesso de refugiados à saúde baseado nas políticas públicas no Brasil com ênfase na atenção primária: revisão sistemática Refugees' access to health care based on public policies in Brazil with emphasis on primary care: a systematic review. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 7, p. 50580-50597, 2022.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. **Revista Debates**, v. 6, n. 2, p. 13-13, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/bitstreams/98387da7-ecd0-4b0a-a0bd-651eae45cefd/download>. Acesso em: 10 nov. 2025.

DYE, Thomas R. **Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes**. University, Ala.: University of Alabama Press. 1976.

ENAP. **MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local - Módulo 1: Estrutura Institucional de Governança**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

ENAP. **Direitos dos Imigrantes e Orientações para o Atendimento**. Brasília: ENAP, 2023.

FICAGNA, Cassiane; FAVARETTO, Henrique; STOBE, Luciane Aparecida Filipini, FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. Desafios na implementação de políticas de inclusão de imigrantes em cidades inteligentes: uma análise abrangente. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 3, p. e3593-e3593, 2024.

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

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 101-138, 2007.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; LICIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais: a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2020. p. 137-170.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.900, de 7 de dezembro de 2021**. Institui a Política Municipal para a População Migrante, cria o Comitê de Elaboração e Acompanhamento do Plano Municipal de Políticas para a População Migrante, Refugiada, Apátrida e Retornada. Diário Oficial do Município de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/decreto/2021/1490/14900/decreto-n-14900-2021-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-migrante-cria-o-comite-de-elaboracao-e-acompanhamento-do-plano-municipal-de-politicas-para-a-populacao-migrante-refugiada-apatrida-e-retornada>. Acesso em: 12 dez. 2024.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-245.

LIMA, Daniela Setúbal Santos. **Implementação de políticas públicas para refugiados: o ensino do Português como língua de acolhimento no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

LIMA, Luciana Leite. **Políticas locais sobre migração: formulação e desenho da política pública**. 2022.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, n. 39, p. 517-526, jan./jul. 1979.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha, Brasília, ENAP, 2019. p. 430. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20nível%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

LOMBARDO, Emanuela; MEIER, Petra; VERLOO, Mieke. **Policy making**. 2013.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

LUSSI, Carmem. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. **Psicologia USP**, v. 26, n. 2, p. 136-144, 2015

MERCOSUL. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Associados**. Brasília, 6 dez. 2002.

MIGRACIDADES. **Perfil de Governança Migratória Local do Município de Belo Horizonte**. Porto Alegre: Organização Internacional para as Migrações (OIM); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2022/relatorio-final-bh.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.849, de 29 de setembro de 2015**. Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo - COMITRATE-MG. (Revogado). **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 29 set. 2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/46849/2015/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.811, de 7 de maio de 2024**. Dispõe sobre o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 7 maio 2024. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48811/2024/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 24.619, de 27 de dezembro de 2023**. Institui a política estadual para a população de migrantes, refugiados, apátridas e retornados. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/24619/2023/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

MIRANDA, Uiara Lopes; BRONZO, Carla. O acolhimento dos primeiros grupos de venezuelanos interiorizados em Belo Horizonte. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 2, p. 410-435, 2021.

OEA (Organização dos Estados Americanos). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José da Costa Rica, 22 nov. 1969. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2025?]. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudencialInternacional/anexo/STF_ConvencaoAmericanaSobreDireitosHumanos_SegundaEdicao.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

OIM; SEDESE. **Guia de Atendimento a Pessoas Migrantes nos Serviços Públicos de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Organização Internacional para as Migrações; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/2024-12/guia-de-atendimento-a-pessoas-migrantes-nos-servicos-publicos-de-minas-gerais.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

OIM. **Governança Migratória Local: Ferramentas e Métodos**. Marcelo Torelly, Ana Laura Anschau e Anelise Dias (organizadores). Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2022.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. **A participação de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, do município de São Paulo/SP, e a efetivação do seu direito à cidade**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos - ONU, 1948**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 22 set. 2025.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares**. Nova Iorque, 18 dez. 1990. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PIDCP (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos). **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

PIERRE, Dieugo; CIGOLINI, Adilar. Desafios da naturalização de imigrantes no Brasil: burocracia, percepções e integração social. **TRAVESSIA - revista do migrante**, v. 1, n. 101, 2024.

PIERRE, Dieugo. Desigualdade, pobreza e renda: análise das estratégias de mitigação das políticas públicas para migrantes no Paraná. **Terra Livre**, v. 2, n. 61, p. 136-168, 2023.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 297-337, 2011.

SANTOS, Katiucy Mendes Caitano dos. **Políticas públicas para imigrantes: a atuação da sociedade civil nas cidades de Campo Grande/MS, Corumbá/MS e Dourados/MS**, 2020. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020.

SÃO PAULO. Lei Municipal nº 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. **Leis Municipais**, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2016/1647/16478/lei-ordinaria-n-16478-2016-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-imigrante-dispoe-sobre-seus-objetivos-principios-diretrizes-e-acoes-prioritarias-bem-como-sobre-o-conselho-municipal-de-imigrantes>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. **Brasília: Enap**, v. 1, p. 317, 2006.

SAYAD, Abdelmalek. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998, 299p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VELOSO, Cynara Silde Mesquita et al. (orgs.). **Refugiados e migrantes venezuelanos: políticas governamentais e não governamentais em Montes Claros**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2024.

VIEIRA, Sabrina Nunes. **Refugiados venezuelanos: desafios para o acolhimento do povo originário Warao**, 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) - Entrevista

Prezada pessoa participante,

Você está sendo convidada a participar da pesquisa "A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE", desenvolvida por **Luciana Tozawa Matias**, graduanda do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro, sob a orientação do professor Agnez de Lélis Saraiva, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Esta pesquisa busca analisar A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, considerando os aspectos de intersectorialidade e atuação dos agentes públicos.

Sua participação é voluntária e você pode desistir a qualquer momento, sem qualquer tipo de penalidade. Sua recusa ou desistência não causará prejuízos de qualquer natureza.

Durante a pesquisa, será realizada uma entrevista individual com você. As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos, compondo o trabalho de conclusão de curso da autora e, eventualmente, publicações científicas. O material será gravado, transcrito e armazenado de forma segura, sob guarda da pesquisadora.

Será garantido o anonimato e a confidencialidade de todas as informações prestadas. Nenhuma informação que possa identificá-lo(a) será divulgada. Caso trechos das entrevistas sejam utilizados no trabalho, sua identidade será preservada por meio de pseudônimos.

Esta pesquisa observa os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), garantindo a não identificação dos participantes e o uso ético das informações fornecidas. Reforça-se, ainda, que nenhuma informação pessoal será divulgada, e os dados coletados serão anonimizados e utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Você autoriza a gravação da
entrevista? () Sim () Não

Você autoriza a transcrição de suas falas para o trabalho e possíveis publicações acadêmicas, desde que não seja possível sua identificação?

() Sim () Não

Não haverá qualquer ganho financeiro pela participação na pesquisa. Contudo, caso haja gasto eventual decorrente da participação, este será reembolsado pelo pesquisador.

Os benefícios esperados são de ordem coletiva: contribuir para a melhoria das políticas públicas municipais de atendimento e acolhimento de migrantes e refugiados ao identificar boas práticas, desafios e lacunas na sua implementação, além de colaborar para o debate acadêmico sobre implementação de políticas migratórias em nível municipal.

Os riscos são mínimos e se limitam a possíveis desconfortos e envolvem o tempo dedicado à entrevista, possíveis sentimentos de constrangimento ao tratar de relato de experiências pessoais, aspectos institucionais ou políticos e, em alguns casos, receios quanto à interpretação de suas respostas. Para minimizar esses riscos, garantimos o anonimato, a confidencialidade dos dados e a liberdade da pessoa participante de não responder a qualquer pergunta ou de encerrar a entrevista a qualquer momento, sem qualquer prejuízo. O compromisso da pesquisa é garantir um ambiente acolhedor, com respeito integral à sua dignidade e privacidade.

Conforme as Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde, os dados coletados serão armazenados por pelo menos cinco anos, sob responsabilidade da pesquisadora.

Este Termo foi elaborado em duas vias: uma ficará com você e a outra com a pesquisadora. Ambas devem estar assinadas e rubricadas antes da realização da entrevista.

Este TCLE está sendo obtido por **Luciana Tozawa Matias**, responsável pela pesquisa.

Se, por ventura, surgir algum constrangimento no decorrer desse processo, abaixo, nossos contatos e do Comitê de Ética:

Agnez de Lélis Saraiva

e-mail: agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br e

Luciana Tozawa Matias

e-mail: lucianatmatias@gmail.com

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - CEP/FHEMIG

Rodovia Papa João Paulo II, 4001, 13º andar do Edifício Gerais - Cidade

Administrativa, B. Serra Verde, Belo Horizonte. CEP 31630-901

Tel.: (0xx31) 3915-9343 - e-mail: cep@fhemig.mg.gov.br

Declaro que entendi os objetivos e condições da minha participação nesta pesquisa e concordo em participar.

Assinatura da pessoa participante:

Nome completo:

Local: _____ Data: __/__/__

Eu, Agnez de Lélis Saraiva, declaro cumprir as exigências éticas previstas na Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde.

Assinatura do Pesquisador Responsável

Eu, Luciana Tozawa Matias, declaro cumprir as exigências éticas previstas na Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde.

Assinatura da Pesquisadora

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturada com Servidores Públicos Municipais

Apresentação e Contexto

Agradeço pela disponibilidade em participar desta entrevista, que faz parte de uma pesquisa acadêmica do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro. O objetivo é analisar a implementação das políticas públicas voltadas ao acolhimento e atendimento a migrantes e refugiados no município de Belo Horizonte. A entrevista tem duração estimada de 60 minutos.

Os dados obtidos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos e todas as informações serão tratadas com sigilo. A gravação da entrevista, quando autorizada, servirá apenas como apoio à análise da pesquisa.

Antes de começarmos, você gostaria de tirar alguma dúvida?

Identificação do(a) Entrevistado(a)

- Nome completo:
- Identidade de gênero (opcional):
- Cargo atual e setor de atuação:
- Tempo de serviço público (ou atuação na organização):
- Tempo de atuação com migrantes/refugiados:
- Participação em fóruns, comissões ou instâncias relacionadas à temática migratória:

Roteiro de Perguntas

1 - Em sua rotina, você atende migrantes e refugiados? Como ocorre esse atendimento e quais são as principais demandas apresentadas por essa população?

2 - Como é realizado o acolhimento inicial na sua unidade? Há protocolos específicos? Existe atendimento em outros idiomas?

3 - Já atendeu pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade específica? Poderia relatar essa experiência?

4 - Existem demandas dessa população migrante/refugiada que geram dificuldades de resposta por parte da equipe ou da estrutura institucional?

5 - Como você percebe a articulação entre sua unidade e outras políticas públicas ou secretarias no atendimento a migrantes/refugiados?

- 6 - Quais são os principais desafios enfrentados na implementação e continuidade dessa política em Belo Horizonte?
- 7 - Quais pessoas, órgãos ou setores da administração pública desempenham ou desempenharam papéis centrais na formulação e implementação das políticas públicas para migrantes e refugiados? A troca de lideranças políticas no Executivo municipal impactou de alguma forma a continuidade ou priorização dessa política?
- 8 - Há articulação com outros níveis de governo (estadual e federal) ou com organismos internacionais para a implementação dessas políticas? O contexto político mais amplo (internacional, nacional, estadual e municipal) tem influenciado as ações locais?
- 9 - Quais organizações da sociedade civil, coletivos ou movimentos sociais mais participam do processo? Como acontece essa interação?
- 10 - Há experiências de outros municípios, estados ou países que inspiraram ou influenciaram ações locais?
- 11 - Já participou de capacitações, formações ou espaços de discussão voltados à temática migratória? Considera isso importante?
- 12 - Existe algum acompanhamento da trajetória dos migrantes após o atendimento inicial? Por quanto tempo e com qual finalidade?
- 13 - Há mecanismos de participação social que envolvem os próprios migrantes no processo de formulação ou implementação das políticas?
- 14 - O que tem viabilizado, na sua opinião, a permanência ou ampliação das políticas para migrantes em BH? O que considera essencial para sua continuidade?
- 15 - Que resultados positivos destacaria até aqui? O que poderia ser melhorado no atendimento e na estrutura atual? Há algo mais que gostaria de compartilhar?
- 16 - Em quais legislações e programas você sustenta a sua atuação frente aos problemas da migração?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista semiestruturada com Autoridades Municipais e Alta Gestão Municipal

Apresentação e Contexto

Agradeço pela disponibilidade em participar desta entrevista, que faz parte de uma pesquisa acadêmica do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro. O objetivo é analisar a implementação das políticas públicas voltadas ao acolhimento e atendimento de migrantes e refugiados no município de Belo Horizonte. A entrevista tem duração estimada de 60 minutos.

Os dados obtidos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, e todas as informações serão tratadas com sigilo. A gravação da entrevista, quando autorizada, servirá apenas como apoio à análise da pesquisa.

Antes de começarmos, você gostaria de tirar alguma dúvida?

Identificação do(a) Entrevistado(a)

- Nome completo:
- Identidade de gênero (opcional):
- Cargo atual e setor de atuação:
- Tempo de serviço público (ou atuação na organização):
- Tempo de atuação com migrantes/refugiados:
- Participação em fóruns, comissões ou instâncias relacionadas à temática migratória:

Roteiro de Perguntas

1 - A unidade ou órgão em que atua possui alguma política, programa ou espaço institucional voltado para migrantes e/ou refugiados? Como funciona e qual é o escopo de atuação? Existe um órgão responsável pela política para migrantes/refugiados na prefeitura de Belo Horizonte?

2 - Quais ações ou iniciativas voltadas a pessoas migrantes e refugiadas estão atualmente em execução na cidade? Poderia destacar por área (assistência, saúde, educação, trabalho, habitação etc.)?

3 - Como ocorre o encaminhamento dessa população aos serviços públicos essenciais? Há fluxos definidos e orientações específicas para isso? O atendimento contempla especificidades como status migratório, barreiras linguísticas ou outras vulnerabilidades? Como isso tem sido operacionalizado?

4 - Quais marcos legais, normativos ou regulamentações orientam a atuação da prefeitura nessa pauta. Existem planos ou instrumentos de gestão que orientam o atendimento, a formulação e a implementação de políticas voltadas a migrantes/refugiados?

5 - Há previsão orçamentária específica para essa política ou ela depende exclusivamente de parcerias e projetos externos?

6 - Existe um banco de dados ou sistema de registro dos atendimentos? Ele é utilizado como ferramenta de planejamento e monitoramento?

7 - Quais pessoas, órgãos ou setores da administração pública desempenham ou desempenharam papéis centrais na formulação e implementação das políticas públicas para migrantes e refugiados?

8 - Como se dá a articulação com organizações da sociedade civil, coletivos migrantes e redes locais de acolhida? Há parcerias estruturadas? Quais organizações da sociedade civil, coletivos ou movimentos sociais mais participaram do processo?

9 - Há cooperação com entes federais e estaduais, ou com organismos internacionais como o ACNUR? Essas articulações contribuem para a efetividade da política?

10 - Quais fatores impulsionaram a construção dessa política em Belo Horizonte e como ela se insere atualmente na agenda da gestão municipal? A troca de lideranças impactou a trajetória da política?

11 - Há exemplos, experiências ou boas práticas de outros municípios, estados ou países que serviram de referência para a implementação da política local?

12 - Quais têm sido os principais obstáculos e desafios enfrentados para sua implementação e continuidade? Existe alguma demanda específica dos migrantes/refugiados que tem gerado preocupação ou dificuldade de resposta?

13 - Há mecanismos de participação social que envolvem os próprios migrantes no processo de formulação ou implementação das políticas?

14 - Como enxerga o futuro da política para migrantes municipal? Há intenção de institucionalizá-la de forma mais ampla? O que considera essencial para sua continuidade?

15 - Quais são os principais acertos no atendimento a essa população? Que sugestões daria para aprimorar a atuação do município nessa pauta?

16 - Há outro ponto, percepção ou experiência que gostaria de compartilhar?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista semiestruturada com Organizações da Sociedade Civil de Apoio e Proteção ao Migrante

Apresentação e Contexto

Agradeço pela disponibilidade em participar desta entrevista, que faz parte de uma pesquisa acadêmica do curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro. O objetivo é analisar a implementação das políticas públicas voltadas ao acolhimento e atendimento de migrantes e refugiados no município de Belo Horizonte. A entrevista tem duração estimada de 60 minutos. Os dados obtidos serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, e todas as informações serão tratadas com sigilo. A gravação da entrevista, quando autorizada, servirá apenas como apoio à análise da pesquisa.

Antes de começarmos, você gostaria de tirar alguma dúvida?

Identificação do(a) Entrevistado(a)

- Nome completo:
- Identidade de gênero (opcional):
- Cargo atual e setor de atuação:
- Tempo de serviço público (ou atuação na organização):
- Tempo de atuação com migrantes/refugiados:
- Participação em fóruns, comissões ou instâncias relacionadas à temática migratória:

Roteiro de Perguntas

1 - Poderia apresentar brevemente sua organização, sua missão institucional e há quanto tempo atua com a pauta migratória/refugiados em Belo Horizonte?

2 - Quais ações, projetos ou serviços sua organização desenvolve atualmente voltados a migrantes e refugiados? Quais os principais públicos atendidos?

3 - Como a organização percebe as principais demandas e vulnerabilidades dessa população?

4 - Como são viabilizadas suas atividades (recursos financeiros e humanos)? A organização recebe algum tipo de apoio do poder público? De quais esferas? Existe algum tipo de parceria institucional com a prefeitura? Como ela ocorre?

5 - Como você percebe a atuação da prefeitura frente às demandas de migrantes?

6 - Como os migrantes/refugiados atendidos percebem o acolhimento em Belo Horizonte? Há mecanismos de participação social que envolvem os próprios migrantes no processo de formulação ou implementação das políticas?

7 - Qual sua avaliação sobre o espaço ocupado pela pauta dentro da administração municipal? A prefeitura reconhece essa pauta como política pública? Quais órgãos públicos têm se destacado no atendimento a migrantes, segundo sua percepção?

8 - Como tem sido a articulação entre sua organização e os órgãos públicos municipais? Há canais de diálogo permanentes ou espaços institucionais de participação? Quais os principais desafios enfrentados pelas organizações da sociedade civil na interação com o poder público?

9 - A sociedade civil contribuiu ou tem contribuído para o desenho e implementação dessas políticas? Quais movimentos sociais ou coletivos têm atuado com maior força nessa pauta?

10 - O contexto político mais amplo (internacional, nacional, estadual e municipal) tem influenciado as ações locais?

11 - Você considera que houve avanços nos últimos anos na institucionalização da política migratória em Belo Horizonte? O que ainda falta para consolidá-la?

12 - Que sugestões daria para aprimorar a atuação do município nessa pauta?

13 - Na sua opinião, o que é essencial para garantir a continuidade e o fortalecimento das políticas migratórias em Belo Horizonte?

14 - Há outro ponto, percepção ou experiência que gostaria de compartilhar?