

CIDADES ACOLHEDORAS: REFÚGIO E DEVER DE ACOLHER

Welcoming Cities: Refuge and the Duty to Host

Alessandra Monteiro Machado

Professora da Faculdade João Paulo II (RS, Brasil). Doutoranda pela Universidade de Alcalá (Madrid, Espanha). Concluiu a fase curricular do doutorado em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Possui mestrado em Ciências Jurídico-Políticas pela mesma instituição, com ênfase em Direito Constitucional e Direitos Fundamentais. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Graduada em Direito pela UNISINOS. Consultora de internacionalização em várias instituições no Brasil.

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito do Estado e Pós Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Procuradora Municipal de Porto Alegre (RS, Brasil).

Resumo

Este artigo examina o direito de asilo e o dever de acolher como fundamentos jurídicos, filosóficos e teológicos da proteção internacional às pessoas refugiadas, com foco no papel dos municípios brasileiros na sua efetivação. O campo de estudo é o direito internacional dos refugiados e a política migratória de âmbito local. Objetiva-se demonstrar que a integração local, solução duradoura mais frequente no Brasil, depende primordialmente da capacidade institucional municipal. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, complementada por estudo de caso sobre Porto Alegre, analisam-se o marco normativo internacional e brasileiro, os fundamentos filosóficos e teológicos do acolhimento e boas práticas municipais. Os resultados mostram que, apesar de estruturas como o Centro de Referência aos Imigrantes e a Lei Municipal nº 13.527/2023, persistem fragilidades de financiamento e vulnerabilidade documental, evidenciadas pelas enchentes de 2024. Conclui-se que o direito de asilo só se efetiva quando sustentado por políticas municipais permanentes e financiadas.

Palavras-chave: Direito de asilo. Refúgio. Municípios. Integração local. Porto Alegre.

Abstract

This article examines the right to asylum and the duty to host as legal, philosophical and theological foundations of the international protection of refugees, focusing on the role played by Brazilian municipalities in making them effective. The field of study is international refugee law and local migration policy. The objective is to demonstrate that local integration, the most frequent durable solution in Brazil, depends primarily on municipal institutional capacity. Through bibliographical and documentary research, complemented by a case study on Porto Alegre, the article analyzes the international and Brazilian normative framework, the philosophical and theological foundations of hospitality, and municipal good practices. Results show that, despite structures such as the Immigrant Reference Center and Municipal Law No. 13,527/2023, funding fragility and documentary vulnerability persist, as evidenced by the 2024 floods. It is concluded that the right to asylum is only effective when sustained by permanent, funded municipal policies.

Keywords: Right to asylum. Refuge. Municipalities. Local integration. Porto Alegre.

Sumário:

1. Introdução; 2. Fundamentos do direito de asilo e do dever de acolher; 2.1 O regime internacional de proteção aos refugiados; 2.2 O marco constitucional e legal brasileiro; 2.3 Fundamentos filosóficos: hospitalidade e direitos humanos; 2.4 Fundamentos teológicos e a doutrina social da Igreja; 3. Por que os municípios? O papel do poder local; 3.1 Da política nacional à prática local; 3.2 A rede Cidades Solidárias do ACNUR; 3.3 Boas práticas em cidades brasileiras; 3.4 A interiorização: uma rede nacional de cidades receptoras; 4. Estudo de caso: Porto Alegre; 4.1 Perfil da população migrante e refugiada; 4.2 O marco legal municipal: a Lei nº 13.527/2023; 4.3 Estruturas de acolhimento na prática; 4.4 Um teste de resiliência: as enchentes de 2024; 4.5 Desafios persistentes; 5. Recomendações para a ação municipal; 6. Considerações finais; 7. Notas; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O deslocamento forçado é hoje um dos fenômenos mais determinantes da vida internacional. Em 2025 havia 117,8 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, número que, embora represente a primeira queda em uma década, permanece “em um nível alarmante e inaceitável” (Nações Unidas, 2026, s.p.). Guerras, perseguições, violência generalizada, crises políticas e, cada vez mais, desastres associados às mudanças climáticas empurram milhões de pessoas para fora de seus lares todos os anos.

O Brasil, historicamente um país de imigração e, mais recentemente, um dos principais destinos de refúgio na América Latina, reflete essa tendência. Em 2025 o país recebeu 75,6 mil novos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado e ultrapassou a marca de 165,7 mil pessoas oficialmente reconhecidas como refugiadas, crescimento de 5,9% em relação a 2024. Pela primeira vez, Cuba superou a Venezuela como principal país de origem dos solicitantes (55,4% dos pedidos, contra 28,1% de origem venezuelana), evidenciando a diversidade crescente do fluxo que chega ao país, hoje composto por solicitantes de 177 nacionalidades diferentes (ACNUR, 2026a).

Esses números, contudo, dizem pouco sobre a experiência concreta de quem chega. É na cidade, no bairro, na escola, no posto de saúde, na fila do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que o direito de asilo declarado nos tratados internacionais e na Constituição se transforma, ou não, em acolhida real. Este artigo parte, assim, de uma hipótese central: compreender o direito de asilo e o dever de acolher exige articular os fundamentos normativos, filosóficos e teológicos da proteção internacional com o papel específico que os municípios desempenham em sua efetivação.

O texto está organizado em cinco partes. Primeiro, apresentam-se os fundamentos jurídicos, filosóficos e teológicos do direito de asilo e do dever de acolher. Em seguida, discute-se por que o poder municipal é peça central da arquitetura de proteção, com exemplos de boas práticas em cidades brasileiras e a rede nacional de interiorização. A terceira parte é dedicada a um estudo de caso sobre Porto Alegre. Por fim, apresentam-se recomendações para gestores municipais e as considerações finais.

2. FUNDAMENTOS DO DIREITO DE ASILO E DO DEVER DE ACOLHER

Entender o direito de asilo como algo que vai muito além da lei, embora ele exista formalmente desde a Convenção de 1951 e esteja previsto, no Brasil, na Constituição de 1988 e detalhado pela Lei 9.474, de 1997. Importante salientar que esse direito nasce do reconhecimento de que ninguém deveria ser abandonado só por ter nascido no lugar errado, na hora errada. Assim, é possível perceber, o dever de acolher como uma resposta ética antes de jurídica, algo que já aparece no pensamento de Kant sobre hospitalidade e na doutrina social da Igreja, muito antes de virar norma internacional. Por isso defende-se que o direito de asilo só se completa quando o dever de acolher deixa de ser texto de lei e vira prática concreta no dia a dia das pessoas. É a partir dessa convicção que a pesquisadora examina, a seguir, os fundamentos jurídicos, filosóficos e teológicos dessa proteção.

2.1 O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

O regime internacional contemporâneo de proteção aos refugiados nasce da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada em Genebra em 1951, e do Protocolo de Nova York de 1967, que removeu as limitações geográfica e temporal originais. A Convenção define como refugiada a pessoa que, temendo fundadamente ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora de seu país de origem e não pode, ou não quer, valer-se de sua proteção (Goodwin-Gill; McAdam, 2021).

O princípio que sustenta todo o edifício é o *non-refoulement*¹ (não devolução): nenhum Estado pode expulsar ou devolver um refugiado para território onde sua vida ou liberdade esteja ameaçada. Trata-se de norma reconhecida por parte expressiva da doutrina como integrante do direito internacional costumeiro (Hathaway, 2005). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), criado em 1950, exerce mandato de supervisão da aplicação desses instrumentos e de proteção internacional das pessoas refugiadas e apátridas.

O mandato do ACNUR, definido por seu Estatuto de 1950 e ampliado por sucessivas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, inclui a supervisão da aplicação da Convenção de 1951, o apoio técnico aos Estados na determinação da condição de refugiado e a promoção de soluções duradouras. A determinação da condição de refugiado (Refugee Status Determination) pode ocorrer sob mandato do próprio ACNUR, em contextos em que o Estado não dispõe de sistema próprio, ou sob procedimento nacional, como o brasileiro, conduzido por órgão colegiado interministerial (Goodwin-Gill; Mcadam, 2021).

É importante, do ponto de vista doutrinário, distinguir “asilo” de “refúgio”, distinção que a linguagem cotidiana frequentemente apaga, mas que a boa doutrina trata com rigor (Jubilut, 2007). O asilo político, de tradição latino-americana, é ato discricionário e soberano do Estado, fundado em perseguição de natureza política. O refúgio, ao contrário, é regime de proteção baseado em critérios objetivos definidos em tratado internacional: preenchidos os requisitos legais, o reconhecimento da condição de refugiado é declaratório, não constitutivo, e vincula o Estado (Goodwin-Gill; Mcadam, 2021). Em 2018, o Pacto Global sobre Refugiados reforçou esse arcabouço ao consagrar o princípio da responsabilidade compartilhada entre países de origem, trânsito e destino, reconhecendo explicitamente o papel de governos locais e da sociedade civil na resposta ao deslocamento (Nações Unidas, 2018), fundamento normativo direto para o argumento central deste artigo, o de que a proteção efetiva se decide, em grande medida, na escala municipal.

2.2 O MARCO CONSTITUCIONAL E LEGAL BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 elenca, entre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, a “concessão de asilo político” (BRASIL, 1988, art. 4º, inciso X), ao lado da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. O asilo político é hoje disciplinado principalmente pela Lei de Migração (Brasil, 2017), enquanto o refúgio é regido por lei própria, mais antiga e amplamente elogiada pela doutrina internacional: a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

A Lei nº 9.474/1997 implementou no Brasil o Estatuto dos Refugiados de 1951 e é reconhecida como uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria de refúgio, sobretudo por ampliar a definição clássica da Convenção: além da perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, reconhece como refugiada também a pessoa forçada a deixar seu país de origem devido a "grave e generalizada violação de direitos humanos" (Brasil, 1997, art. 1º, inciso III). A lei também instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça, composto por representantes de ministérios, da Polícia Federal, do ACNUR e de organizações da sociedade civil, responsável por decidir os pedidos de refúgio em primeira instância (Brasil, 1997).

Reconhecida a condição de refugiado, a pessoa tem direito a documento de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem, podendo exercer atividade remunerada e acessar educação em condições equiparadas às de nacionais. A lei reafirma expressamente o princípio do *non-refoulement*: "em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada" (Brasil, 1997, art. 7º, § 1º). É esse arcabouço que estabelece o piso normativo mínimo sobre o qual qualquer política municipal de acolhida deve se apoiar.

2.3 FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS: HOSPITALIDADE E DIREITOS HUMANOS

A ideia de um dever de acolher o estrangeiro tem raízes filosóficas que antecedem em muito o direito internacional contemporâneo. Immanuel Kant, em *Â Paz Perpétua*, formulou o direito cosmopolita de hospitalidade: o direito de todo estrangeiro de não ser tratado com hostilidade ao chegar ao território de outro Estado, desde que se comporte pacificamente, distinguindo esse direito de visita do direito de residência permanente (Kant, 2008).

Hannah Arendt, em *Origens do Totalitarismo*, ofereceu a crítica mais influente às limitações desse modelo: ao analisar a condição dos apátridas e refugiados na Europa entre guerras, mostrou como os direitos humanos, supostamente inerentes à condição humana, revelam-se dependentes da cidadania, o que explica sua fórmula do "direito a ter direitos" (Arendt, 1989). Para Arendt, a verdadeira medida da dignidade humana não é a declaração abstrata de direitos, mas a pertença efetiva a uma comunidade política capaz de garanti-los.

Jacques Derrida tensiona ainda mais o problema ao distinguir uma hospitalidade incondicional, ética, absoluta, que acolhe o outro sem perguntar seu nome ou sua origem, de uma hospitalidade condicional, regida por leis, fronteiras e requisitos, própria do direito positivo (Derrida, 2003). Para o autor, toda política de acolhida real vive nessa tensão entre o dever ético de acolher incondicionalmente e a necessidade jurídica de regular quem entra, tensão que qualquer gestor público enfrenta na prática cotidiana.

2.4 FUNDAMENTOS TEOLÓGICOS E A DOUTRINA SOCIAL DA IGREJA

A tradição teológica cristã sistematizou seu próprio corpo doutrinário sobre o tema. A constituição apostólica *Exsul Familia Nazarethana*, promulgada pelo Papa Pio XII em 1952, foi o primeiro documento do magistério dedicado inteiramente à pastoral dos migrantes,

refugiados e itinerantes, tomando a fuga da Sagrada Família para o Egito como paradigma teológico do refúgio (Pio XII, 1952).

O *Compêndio da Doutrina Social da Igreja* sistematiza esse ensinamento ao afirmar tanto o direito de emigrar quanto o dever dos Estados de acolher, na medida do possível, e de regular os fluxos migratórios com respeito à dignidade de cada pessoa (Igreja Católica, 2004, § 297-298). O Papa Francisco deu a essa doutrina formulação particularmente influente ao sintetizá-la em quatro verbos (acolher, proteger, promover e integrar), retomados na encíclica *Fratelli Tutti*, cujo segundo capítulo relê a parábola do bom samaritano como matriz ética para pensar a hospitalidade ao estranho no caminho (Papa Francisco, 2020, cap. 2). Essa doutrina, embora de natureza religiosa, tem irrigado diretamente o vocabulário das políticas públicas brasileiras de acolhida.

3. POR QUE OS MUNICÍPIOS? O PAPEL DO PODER LOCAL

A proteção aos refugiados só se torna real quando chega ao nível mais próximo da vida das pessoas, que é o município. É ali, na cidade, que a integração de fato acontece: na escola, no posto de saúde, na busca por trabalho e moradia. Por isso esse artigo fortalece e papel o poder local traduzir o que está escrito na lei federal em serviços concretos de acolhimento, algo que o próprio ACNUR reconhece ao apontar a integração local como uma das soluções duradouras para o deslocamento forçado. Sem o compromisso das prefeituras, o direito de asilo permanece uma promessa distante, e não uma experiência vivida por quem chega. Nesse sentido, desenvolve-se essa ideia a seguir.

3.1 DA POLÍTICA NACIONAL À PRÁTICA LOCAL

O ACNUR reconhece três soluções duradouras para o deslocamento forçado: a repatriação voluntária, o reassentamento em terceiro país e a integração local. Das três, a integração local é a solução mais frequente para quem chega ao Brasil, e ela não acontece no CONARE, mas na cidade onde a pessoa refugiada de fato passa a viver: onde matricula os filhos na escola, procura emprego, alfabetiza-se em português e aluga, ou não consegue alugar, uma moradia.

É por isso que a doutrina de políticas públicas migratórias tem deslocado progressivamente o foco da regulação de fronteiras, competência federal, para a integração local, competência predominantemente municipal e estadual. O documento de identidade emitido pela União garante o direito formal de estar no país; mas é a rede municipal de assistência social, saúde, educação e trabalho que determina se esse direito se traduz, ou não, em vida digna. Os municípios são, nesse sentido, o elo final, e frequentemente o mais frágil, da cadeia de proteção internacional dos refugiados.

Essa centralidade do poder local também pode ser lida à luz do princípio da subsidiariedade, segundo o qual as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível de quem é afetado por elas, cabendo às instâncias superiores atuar de forma complementar, e não substitutiva. Transposto para a política migratória, o princípio sugere que compete à União definir o marco normativo geral (quem é refugiado, quais direitos lhe assistem), mas compete ao município, por estar mais próximo da vida cotidiana das famí-

lias, decidir como esses direitos se traduzem em serviços concretos de saúde, educação, assistência social e trabalho (Jubilut, 2007).

3.2 A REDE CIDADES SOLIDÁRIAS DO ACNUR

Reconhecendo esse papel, o ACNUR mantém no Brasil a iniciativa Cidades Solidárias, que destaca esforços de municípios para implementar políticas públicas de acolhida, acesso a direitos e integração de pessoas refugiadas e migrantes. A iniciativa reconheceu 27 práticas em 17 municípios das regiões Norte, Nordeste, Sul e Sudeste, organizadas em cinco eixos: abrigamento, capacidade de proteção, compartilhamento de responsabilidades, educação e integração local (ACNUR, 2022). A existência dessa rede é, em si, um reconhecimento institucional de que a política nacional de refúgio só se completa quando traduzida em política municipal.

3.3 BOAS PRÁTICAS EM CIDADES BRASILEIRAS

Vários municípios brasileiros oferecem modelos instrutivos (ACNUR, 2021). São Paulo construiu, de forma participativa, um Plano Municipal de Políticas para Imigrantes. Manaus atua em conjunto com o ACNUR para garantir condições dignas a famílias venezuelanas, com atenção especial a populações indígenas. Campinas mantém centro de referência vinculado à Secretaria de Direitos Humanos. Guarulhos, sede do principal aeroporto internacional do país, criou um Posto Avançado de Assistência Humanizada capaz de identificar precocemente vítimas de tráfico de pessoas.

Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, desenvolveu, com apoio do ACNUR, um plano de emergência para famílias indígenas *Warao*², integrando-as a programas municipais de habitação, educação e saúde (ACNUR, 2021). Belo Horizonte estruturou uma Coordenação de Políticas para Migrantes e Refugiados, com um Serviço de Atendimento ao Migrante, um abrigo institucional dedicado a famílias indígenas venezuelanas *Warao* e a realização anual da Semana do Migrante (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2026). Curitiba avançou com a Fundação de Ação Social garantindo aos migrantes acesso a serviços essenciais e projeto de lei específico em tramitação na Câmara local (Câmara Municipal de Curitiba, 2024).

O que esses exemplos têm em comum é o reconhecimento de que a acolhida eficaz exige estrutura dedicada, como um centro de referência, uma equipe multidisciplinar e um protocolo de identificação de vulnerabilidades específicas, e não apenas a aplicação genérica dos serviços universais já existentes. É esse modelo que Porto Alegre, objeto do estudo de caso a seguir, também adotou.

3.4 A INTERIORIZAÇÃO: UMA REDE NACIONAL DE CIDADES RECEPTORAS

Nenhuma cidade brasileira acolhe refugiados isoladamente: desde 2018, a Operação Acolhida, iniciativa conjunta do governo federal, das Forças Armadas, do ACNUR, da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e de organizações da sociedade civil, organiza a estratégia de interiorização, que transporta voluntariamente venezuelanos recebidos em Boa Vista e Pacaraima, municípios de fronteira em Roraima sobrecarregados pelo fluxo migratório, para cidades com maior capacidade de absorção econômica e social. Em

cerca de cinco anos de operação, mais de 100 mil pessoas foram interiorizadas para mais de 930 municípios brasileiros, tornando Curitiba, São Paulo, Chapecó, Dourados e Manaus os principais polos de destino (ACNUR, 2023).

Essa engenharia federativa transforma a acolhida em responsabilidade compartilhada entre um pequeno número de cidades-porta de entrada, que arcam com o primeiro impacto humanitário, e uma rede muito mais ampla de cidades-destino, que recebem a população já com algum nível de triagem e encaminhamento social. Porto Alegre inscreve-se nessa mesma lógica de rede, o que reforça a necessidade de que cidades de todos os portes estejam preparadas para acolher.

4. ESTUDO DE CASO: PORTO ALEGRE

Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, tornou-se nos últimos quinze anos um dos principais destinos de imigrantes e refugiados na Região Sul do Brasil. A cidade abriga cerca de 30 mil pessoas migrantes em diferentes situações documentais, com predominância de nacionais do Haiti, além de venezuelanos, senegaleses e, mais recentemente, cubanos (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2021).

4.1 PERFIL DA POPULAÇÃO MIGRANTE E REFUGIADA

Dados de um censo socioeconômico realizado entre agosto de 2025 e junho de 2026 em 11 municípios gaúchos, incluindo Porto Alegre, com 2.740 pessoas entrevistadas em 726 famílias, majoritariamente venezuelanas e haitianas, traçam um retrato preciso dos desafios enfrentados. Cerca de 62% das famílias entrevistadas vivem com renda inferior a um salário-mínimo mensal, e 23% relatam dificuldade para obter alimentação adequada. Em contrapartida, 90% das famílias possuem cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e documentação brasileira regular, 57% estão inseridas em algum programa de assistência social e 29% recebem benefícios como o Bolsa Família (ACNUR, 2026b).

Quando perguntadas sobre suas necessidades prioritárias, 90% das famílias apontaram cursos de português como demanda principal, seguida por acesso a benefícios de assistência social (59%), apoio ao empreendedorismo e qualificação profissional (42%), acesso à moradia (30%) e oportunidades de emprego (26%) (ACNUR, 2026b). Esse perfil de demandas sugere uma população que já superou a primeira barreira de regularização, mas que ainda enfrenta obstáculos estruturais à integração econômica e social plena.

Esse quadro tem, aliás, uma dimensão histórica animadora: entre 2011 e 2019, o Rio Grande do Sul registrou 14.063 refugiados com vínculo empregatício formal, o maior número entre todos os estados brasileiros no período. Antes das enchentes de 2024, a população refugiada do estado era estimada em cerca de 46 mil pessoas, sendo aproximadamente 29 mil venezuelanas e 12 mil haitianas (CNN Brasil, 2024, s.p.).

4.2 O MARCO LEGAL MUNICIPAL: A LEI Nº 13.527/2023

Em 10 de julho de 2023, o então prefeito Sebastião Melo sancionou a Lei Municipal nº 13.527/2023, de autoria do vereador Roberto Robaina, que instituiu a Política Municipal para Migrantes, Refugiados, Apátridas, Asilados Políticos e Vítimas de Tráfico de Pessoas

ou de Trabalho em Condição Análoga à de Escravo. A lei tem como objetivos garantir direitos fundamentais e acesso a serviços sociais a essa população, promover a diversidade e a interculturalidade, prevenir violações de direitos e fomentar a participação da sociedade civil (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2023).

A execução da política está a cargo, principalmente, das secretarias municipais da Inclusão e Desenvolvimento Humano (antes denominada Secretaria de Desenvolvimento Social) e de Saúde, em articulação com organizações da sociedade civil (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2023). Trata-se de marco normativo relevante porque desloca o tema do campo da ação humanitária pontual, dependente de convênios, para o campo da política pública institucionalizada, com previsão legal e órgãos responsáveis definidos.

4.3 ESTRUTURAS DE ACOLHIMENTO NA PRÁTICA

A principal estrutura de atendimento direto na época de maior demanda foi por um Centro de Referência aos Imigrantes, inaugurado em 5 de abril de 2021, no centro da cidade. O centro contava com equipe multidisciplinar, formada por advogado, psicólogo, assistente social, mediadores comunitários e um coordenador, e realiza cerca de 450 atendimentos mensais. Sua implantação foi viabilizada por convênio de R\$ 289.900,00 com o Ministério da Justiça, executado por organização da sociedade civil ao longo de doze meses, modelo de financiamento que, embora eficaz no curto prazo, expõe uma fragilidade estrutural: a dependência de convênios temporários para sustentar um serviço de caráter permanente (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2021). Depois esse serviço foi integrado ao Centro de Referência dos Direitos Humanos (CRDH), operacionalizado por parceria com Organização da Sociedade Civil.

Desde outubro de 2021, a Secretaria Municipal de Saúde ainda mantém um programa de Mediadores Interculturais, que auxilia migrantes e refugiados no pré-agendamento de consultas, no acompanhamento a atendimentos, em teleconsultas e em campanhas de vacinação. Segundo a própria secretaria, o papel dos mediadores vai além da tradução linguística: trata-se de “unir culturas” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2023, s.p.).

4.4 UM TESTE DE RESILIÊNCIA: AS ENCHENTES DE 2024

As enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em maio de 2024 constituíram um teste dramático da política de acolhida de Porto Alegre. O bairro Sarandi, na zona norte da cidade, foi o mais atingido de toda a capital, com 26.042 moradores afetados após o rompimento de um dique de contenção; a região havia se tornado um dos principais polos de moradia de população refugiada e migrante (CNN Brasil, 2024, s.p.).

Relatos recolhidos à época ilustram o impacto humano da tragédia. Reginald Desci-long, haitiano de 39 anos, resumiu o sentimento comum: “parece que os problemas estão sempre correndo atrás” (CNN Brasil, 2024, s.p.). Carina Gonzalez, venezuelana de 27 anos, precisou abandonar durante a fuga uma mochila com os documentos dela e de sua filha: “nós somos estrangeiros, sem o documento a gente não consegue nada” (CNN Brasil, 2024, s.p.). O poder público estadual e federal organizou mutirões de reemissão de documentos, ainda que a cobertura tenha permanecido incompleta no período mais crítico.

O episódio expõe uma lição estrutural: os ganhos de integração construídos ao longo de anos podem ser anulados por um desastre, e populações migrantes tendem a estar concentradas nas áreas urbanas mais vulneráveis a esse tipo de evento. Uma política de acolhida madura precisa, portanto, incorporar a dimensão de gestão de risco de desastres e de reconstrução de documentação como parte de sua rotina.

4.5 DESAFIOS PERSISTENTES

Somando os dados do censo regional aos episódios das enchentes, delineiam-se os principais desafios que a política municipal de Porto Alegre ainda precisa enfrentar: a barreira do idioma, apontada por 90% das famílias entrevistadas; a precariedade da renda e da moradia, com 62% das famílias abaixo de um salário mínimo; a sustentabilidade institucional do Centro de Referência aos Imigrantes, financiado por convênio de doze meses; e a vulnerabilidade documental diante de emergências, evidenciada pelas enchentes de 2024 (ACNUR, 2026b; CNN Brasil, 2024, s.p.).

Esses desafios não são exclusivos de Porto Alegre, mas assumem ali contornos particulares em razão da combinação entre um fluxo migratório recente e intenso, uma capital sujeita a eventos climáticos extremos e uma rede de proteção social ainda em consolidação. A comparação com os municípios apresentados na seção anterior sugere que a maturidade de uma política municipal de acolhida não se mede apenas pela existência de uma lei ou de um centro de referência, mas pela capacidade de sustentar esses instrumentos ao longo do tempo, inclusive diante de choques inesperados como desastres naturais e oscilações no financiamento federal.

5. RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO MUNICIPAL

A experiência de Porto Alegre e de outras cidades brasileiras permite extrair recomendações de aplicação geral para gestores municipais interessados em estruturar, ou aprimorar, políticas de acolhida a pessoas refugiadas e migrantes:

1) institucionalizar a política em lei municipal específica, definindo objetivos, órgãos responsáveis e mecanismos de participação da sociedade civil, seguindo o modelo da Lei nº 13.527/2023 de Porto Alegre, de modo a reduzir a dependência de gestões e convênios pontuais;

2) criar ou fortalecer um centro de referência dedicado, com equipe multidisciplinar de assistência jurídica, psicossocial e social, capaz de oferecer atendimento especializado que os serviços universais, isoladamente, não conseguem prestar;

3) investir em mediação intercultural nos serviços de saúde e educação, formando mediadores e intérpretes comunitários, política de custo relativamente baixo e alto impacto, como demonstra a experiência de Porto Alegre desde 2021;

4) ampliar a oferta de cursos de português como língua de acolhimento, dada a demanda expressiva identificada nas pesquisas regionais, e sua condição de pré-requisito para a integração econômica e social;

5) diversificar as fontes de financiamento, buscando recursos orçamentários próprios e de longo prazo, em vez de depender exclusivamente de convênios federais renováveis anualmente;

6) incorporar a população migrante e refugiada aos planos municipais de gestão de risco e resposta a desastres, com protocolos de identificação de famílias estrangeiras em áreas de risco e de reemissão ágil de documentos, lição direta das enchentes de 2024;

7) articular-se com redes nacionais e internacionais, como a iniciativa Cidades Solidárias do ACNUR e a Operação Acolhida, tanto para acessar financiamento e capacitação técnica quanto para compartilhar boas práticas testadas em outros municípios;

8) produzir e publicar dados municipais próprios sobre a população migrante e refugiada, à semelhança do censo regional realizado no Rio Grande do Sul, de modo a orientar o planejamento com evidência e permitir o monitoramento de resultados ao longo do tempo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de asilo e o dever de acolher não são apenas categorias jurídicas: são, ao mesmo tempo, princípios de direito internacional, imperativos filosóficos ligados à própria ideia de dignidade humana e mandamentos que atravessam tradições religiosas seculares. Mas nenhuma dessas dimensões se realiza no vazio: elas se realizam, ou fracassam, na escala mais concreta da vida das pessoas, a cidade.

O caso de Porto Alegre mostra tanto o potencial quanto os limites dessa escala de atuação. Uma lei municipal específica, um centro de referência com equipe qualificada e um programa de mediação intercultural demonstram que é possível construir, com recursos relativamente modestos, uma política de acolhida consistente. Ao mesmo tempo, os dados sobre renda, moradia e domínio do português, somados ao impacto desproporcional das enchentes de 2024 sobre bairros de concentração migrante, revelam que a acolhida institucional ainda não se traduziu plenamente em integração econômica e social duradoura, nem em proteção adequada diante de emergências.

Entre o direito declarado nos tratados e na Constituição e o direito efetivamente vivido por quem chega, há uma distância que só a ação municipal cotidiana, com orçamento, equipe técnica e continuidade institucional, pode preencher. Fortalecer essa capacidade é a condição prática para que o direito de asilo e o dever de acolher deixem de ser doutrina e passem a ser, de fato, vida acolhida.

7. NOTAS

1. O termo *non-refoulement*, de origem francesa, consolidou-se na terminologia jurídica internacional para designar a proibição de devolução do refugiado a território onde sua vida ou liberdade esteja ameaçada.

2. *Warao* é um povo indígena originário do delta do rio Orinoco, na Venezuela, entre os mais atingidos pelo deslocamento forçado transfronteiriço na última década.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Municípios mostram boas práticas de acolhida a refugiados em evento do ACNUR**. Brasília: Nações Unidas Brasil, 2021.

ACNUR. **ACNUR lança relatório de Cidades Solidárias no Brasil**. Brasília: Nações Unidas Brasil, 2022.

ACNUR. **Operação Acolhida atinge a marca de 100 mil refugiados e migrantes venezuelanos interiorizados em 930 municípios do Brasil.** Brasília: ACNUR Brasil, 2023.

ACNUR. **Brasil recebe 75,6 mil pedidos de refúgio em 2025 e ultrapassa 165 mil refugiados reconhecidos.** Brasília: ACNUR Brasil, 2026a.

ACNUR. **População refugiada e migrante no Rio Grande do Sul enfrenta desafios com relação à renda, aponta censo.** Brasília: ACNUR Brasil, 2026b.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo:** antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.

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**, Brasília, 23 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Política para Imigrantes e Refugiados avança na Câmara de Curitiba.** Curitiba, 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Aprovado projeto que cria Política Municipal para a População Migrante.** Porto Alegre, 2023.

CNN BRASIL. **Enchentes no RS atingem refugiados que escaparam da fome e da violência.** São Paulo, maio 2024.

DUFOURMANTELLE, Anne; DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade.** São Paulo: Escuta, 2003.

GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **The refugee in international law.** 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

IGREJA CATÓLICA. Pontifício Conselho Justiça e Paz. **Compêndio da doutrina social da Igreja.** São Paulo: Paulinas, 2004.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método/ACNUR, 2007.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua.** Tradução e prefácio de Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em números.** 10. ed. Brasília: OBMIGRA, 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global sobre Refugiados.** Nova York: Organização das Nações Unidas, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Acnur enfatiza queda inédita de 3% no deslocamento forçado em uma década.** Nova York: ONU News, 2026.

PAPA FRANCISCO. **Carta encíclica Fratelli tutti.** Roma: Libreria Editrice Vaticana, 2020.

PIO XII. **Constituição apostólica Exsul Familia Nazarethana.** Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1952.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Coordenação de Políticas para Migrantes e Refugiados.** Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Direitos Humanos, 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Prefeitura abre Centro de Referência aos Imigrantes.** Porto Alegre: Secretaria Municipal de Direitos Humanos, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Melo sanciona lei que institui políticas municipais para migrantes.** Porto Alegre: Gabinete do Prefeito, 2023.

Recebido em: 16/08/2026

Aceito: 17/08/2026