



Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana é chefe da Divisão de Imigração do Itamaraty. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo, ingressou na carreira diplomática em 2000. No exterior, serviu nas Embaixadas do Brasil em Buenos Aires, Berlim, Tel Aviv e Bruxelas. Em Brasília, atuou na Divisão de Assistência Consular e na Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE. De 2015 a 2018, chefiou a Divisão de Imigração e foi representante do MRE junto ao Conselho Nacional de Imigração e ao Comitê Nacional para os Refugiados.

O debate sobre temas migratórios encontra-se no topo da agenda internacional, particularmente após as diversas crises humanitárias nos últimos anos – Haiti, Síria, Afeganistão - e o intenso afluxo de migrantes e refugiados em escala global. Importantes atores da cena internacional têm empreendido esforços para a formulação de políticas que promovam o fluxo ordenado, seguro e regular de migrantes e refugiados. Em direção contrária, há crescente tendência de restrição à entrada de imigrantes e de severa diminuição no acolhimento de refugiados. Diante desse cenário, o autor discute as relações entre as políticas de migração e de refúgio no Brasil, com sérios impactos sobre o fluxo de estrangeiros ao país. Examinam-se as movimentações de migrantes e de refugiados rumo ao Brasil no século XXI, bem como se analisa a baixa participação do país na recepção de correntes migratórias e de refugiados em âmbito mundial. O autor oferece elementos para que o Governo brasileiro atue ativamente para a construção de um sistema de governança eficiente e capaz de articular as atividades dos diferentes órgãos envolvidos com temas migratórios e de refúgio, questão que adquire caráter estratégico nos dias de hoje. O estabelecimento de uma renovada estrutura poderá permitir que a recepção de imigrantes e refugiados contribua ativamente para o engrandecimento de uma sociedade caracterizada por sua diversidade, pluralidade e tolerância, aspectos profundamente associados à imagem do Brasil no exterior. Poderá, ainda, ao criar condições para sua rápida integração, trazer benefícios para a economia brasileira, colaborando, assim, para o desenvolvimento nacional no século XXI.

Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana

MIGRAÇÃO E REFÚGIO: CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PELO BRASIL NO SÉCULO XXI

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO



MIGRAÇÃO E REFÚGIO: CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES ENTRE AS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PELO BRASIL NO SÉCULO XXI

Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana

O Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) foi inicialmente previsto na Lei n. 3.917, de 14 de julho de 1961. A efetiva criação do curso deu-se por força do Decreto n. 79.556, de 20 de abril de 1977, que dispôs que o CAE, após cinco anos, passasse a ser requisito à promoção da classe de conselheiro para a de ministro de segunda classe. Sua primeira edição foi realizada em 1979.

O CAE é parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na carreira de diplomata. Serve de instrumento de gestão à administração do Itamaraty no processo de selecionar os diplomatas que estarão aptos a atingir os degraus mais elevados da carreira e a assumir posições de alta chefia na instituição.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem publicado várias teses aprovadas no CAE, dando prioridade para as recomendadas pela banca examinadora do curso. A relação dos trabalhos da coleção Curso de Altos Estudos já publicados pela FUNAG encontra-se no final desta publicação.

Todos os textos da coleção Curso de Altos Estudos estão disponíveis, para download gratuito, na biblioteca digital da FUNAG (www.gov.br/funag).



FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO





MIGRAÇÃO E REFÚGIO:
CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES
ENTRE AS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS
PELO BRASIL NO SÉCULO XXI

Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



MIGRAÇÃO E REFÚGIO:
CONVERGÊNCIAS E
CONTRADIÇÕES ENTRE AS
POLÍTICAS IMPLEMENTADAS
PELO BRASIL NO SÉCULO XXI

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado

Embaixador Carlos Alberto
Franco França

Secretário-Geral

Embaixador Fernando Simas
Magalhães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente

Embaixadora Márcia Loureiro

Diretor do Centro de História e
Documentação Diplomática

Embaixador Gelson Fonseca
Junior

Diretor do Instituto de Pesquisa
de Relações Internacionais

Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

Paulo Gustavo Iansen de Sant'Ana

MIGRAÇÃO E REFÚGIO:
CONVERGÊNCIAS E
CONTRADIÇÕES ENTRE AS
POLÍTICAS IMPLEMENTADAS
PELO BRASIL NO SÉCULO XXI



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília - 2022

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61)2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Acauã Lucas Leotta
Alessandra Marin da Silva
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Denivon Cordeiro de Carvalho
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Nycole Cardia Pereira

Revisão:

Luiz Antônio Gusmão

Programação Visual e Diagramação:

Varnei Rodrigues - Propagare Comercial Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

S232m Sant' Ana, Paulo Gustavo Iansen de

Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI / Paulo Gustavo Iansen de Sant' Ana – Brasília: FUNAG, 2022.

258 p.: il. color — (Curso de Altos Estudos)

ISBN: 978-85-7631-867-5

1. Migração 2. Refugiados - Brasil 3. Relações exteriores 4. Relações internacionais
I. Coleção II. Título III. Fundação Alexandre de Gusmão

CDU 314.151.3-054.73

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Elaborado por Charlene Cardoso Cruz — 1/2909

À Adriana Sader Tescari, cujo apoio, incentivo e força foram de fundamental importância para este trabalho.

Sumário

Siglas e abreviaturas	11
Introdução	15
1. Panorama sobre fluxos de migrantes e refugiados no mundo no século XXI	27
1.1. Principais fluxos de migrantes e refugiados em escala global no século XXI	28
1.2 Definição de migrante e refugiado: evolução recente, novas categorias e distintos graus de proteção.....	36
1.3 A responsabilidade compartilhada de países de origem, trânsito e destino	50
1.4 Pactos Globais de Migração e de Refúgio: um novo grau de proteção ou apenas mais declarações de boas intenções?	59
1.5 Considerações.....	70
2. Fluxos de migrantes e de refugiados para o Brasil no século XXI	73
2.1. O imaginário nacional: Brasil no século XXI, um país ainda formado por imigrantes?	73

2.2 Principais fluxos de imigrantes ao Brasil nesta década.....	77
2.3 Perfil dos estrangeiros no Brasil: análise do mercado de trabalho nacional.....	79
2.4 O Acordo de Residência do MERCOSUL como novo paradigma para a circulação de pessoas no âmbito regional.....	85
2.5 A “invasão” haitiana: mito e realidade sobre o fluxo por vias regulares e irregulares rumo ao Brasil	90
2.6 Refugiados e solicitantes de refúgio: países de origem, motivações e dados sobre concessões aprovadas.....	95
2.7 Considerações.....	101

3. A Estrutura jurídico-normativa brasileira sobre imigração e refúgio 103

3.1 O Estatuto do Estrangeiro de 1980: “endurecimento” das fronteiras sob as premissas de proteção do mercado de trabalho e da segurança nacional	103
3.2 A Constituição Federal de 1988 e a ampliação da cidadania.	108
3.3 O papel do Conselho Nacional de Imigração como principal órgão formulador e implementador de políticas no âmbito migratório	110
3.4 Propostas de modernização da legislação migratória: a nova lei de migração e a garantia de direitos	114
3.5 O Estatuto do Refugiado de 1997 e a criação do CONARE: distância entre intenções e resultados práticos.....	123
3.6 Considerações.....	132

4. Convergências e contradições das políticas de imigração e de refúgio no Brasil: análise de casos concretos a partir de resoluções do CNIg e do CONARE.....	135
4.1 Resolução Normativa nº 97 do CNIg: a explosão de pedidos de refúgio por haitianos e a crise migratória no norte do Brasil	136
4.2 Resolução Normativa nº 126 do CNIg: a crise na Venezuela e o fluxo misto rumo a Roraima.....	146
4.3 Resolução Normativa nº 23 do CONARE: a solicitação de refúgio como instrumento migratório para livre circulação nas fronteiras brasileiras.....	159
4.4 Resolução Normativa nº 17 do CONARE: a concessão de refúgio no Brasil a “pessoas afetadas pelo conflito na Síria” por meio do “visto apropriado”	167
4.5 O papel do Ministério das Relações Exteriores em temas migratórios e de refúgio: análise e diagnóstico acerca do modelo descentralizado de atuação atualmente em prática	177
Conclusão.....	185
Posfácio	199
Referências bibliográficas	207
Anexo.....	235
Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG	245

Siglas e abreviaturas

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CAE	Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CDH	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CGIg	Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNMRA	Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados do Ministério da Justiça
COP	Conferência das Partes
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSM	Conferência Sul-Americana sobre Migrações

DESA	<i>United Nations Department of Economic and Social Affairs</i>
DHS	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais
DIJ	Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos
DIM	Divisão de Imigração
DIRA	Departamento de Imigração, Refúgio e Apatridia
DMigRA	Divisão de Negociações de Temas Migratórios, de Refúgio e Apatridia
DNU	Divisão das Nações Unidas
DOI	Departamento de Organismos Internacionais
DTS	Divisão de Temas Sociais
DVIS	Divisão de Vistos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCCC	<i>Framework Convention on Climate Change</i>
FEM	Foro Especializado Migratório do MERCOSUL
FMI	Fundo Monetário Internacional
GRULAC	Grupo de América Latina e Caribe das Nações Unidas
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MJ	Ministério da Justiça
MRE	Ministério das Relações Exteriores

MTb	Ministério do Trabalho
OBMigra	Observatório das migrações internacionais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OUA	Organização da União Africana
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PNMRA	Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho
RISE	Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SCI	Sistema Consular Integrado
SGEAM	Subsecretaria–Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte
SGEB	Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos
SINCRE	Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros da Polícia Federal
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça

STI	Sistema de Tráfego Internacional da Polícia Federal
TCU	Tribunal de Contas de União
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina
VIPER	Visto permanente

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo discutir as distintas relações entre as políticas de migração e de refúgio implementadas pelo Brasil, com sérios impactos sobre o fluxo de estrangeiros rumo ao território nacional. O ponto central será a análise do processo de coordenação dos principais atores governamentais no campo migratório e de refúgio para a elaboração de estratégias que resultem, por um lado, no pleno cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país, sobretudo no que diz respeito à proteção dos direitos humanos de migrantes e refugiados, e, por outro lado, na elaboração de políticas públicas coerentes, eficientes e complementares.

Serão examinados, para tanto, dados sobre os números de estrangeiros que ingressaram no Brasil neste século, bem como o quadro normativo que tem regulado a matéria, em particular as resoluções do Conselho Nacional de Imigração – CNIg – e do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Será conferida particular atenção à entrada em vigor, no final de 2017, do novo marco legal migratório brasileiro (Lei nº 13.445/2017), que determina, em seu artigo 120, a necessidade de formulação e execução de políticas públicas convergentes para migração e refúgio¹.

1 “Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

O debate sobre migrações e refúgio encontra-se no topo da agenda internacional, particularmente após a crise humanitária resultante do conflito na Síria e o intenso afluxo de migrantes e refugiados (fluxos mistos, conforme se analisará no Capítulo I) à Europa nos últimos anos. A título ilustrativo, o atual Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, ainda na qualidade de autoridade máxima do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR –, destacou, por ocasião da abertura da 66ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR, em outubro de 2015, o aumento do número de pessoas deslocadas de seus locais de origem em razão de conflitos e perseguições. Essa cifra elevou-se, nos últimos 10 anos, de 38 milhões para mais de 60 milhões de refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos².

Importantes atores da cena internacional têm participado ativamente de discussões no sentido de contribuir para a formulação de políticas que promovam o fluxo ordenado, seguro e regular de migrantes e refugiados, com pleno respeito a seus direitos humanos. O Papa Francisco sublinhou, por exemplo, em sua mensagem para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado, proferida em agosto de 2017, a preocupação da Igreja Católica com a “situação de tantos migrantes e refugiados que fogem das guerras, das perseguições, dos desastres naturais e da pobreza”. Elencou, ainda, quatro princípios e ações a nortear a atuação da comunidade internacional perante fluxos de migrantes e refugiados: acolher (“oferecer a migrantes e refugiados possibilidades de entrada segura e legal nos países de destino”), proteger (“ampla série de ações em defesa dos direitos e da dignidade dos migrantes e refugiados, independentemente da sua condição migratória”), promover (“que se faça todo o possível para se promover a integração sociolaboral dos migrantes e refugiados”) e integrar (“favorecer em todos

§1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”.

2 ONU. ACNUR. GUTERRES, António. Discurso do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, por ocasião da Abertura da 66ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR (Genebra, 5 de outubro de 2015). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/56122bd76/opening-remarks-66th-session-executive-committee-high-commissioners-programme.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

os sentidos a cultura do encontro, multiplicando as oportunidades de intercâmbio, documentando e difundindo as boas práticas de integração e desenvolvendo programas tendentes a preparar as comunidades locais para os processos de integração”³.

Em direção contrária, há crescente tendência, sobretudo em países desenvolvidos, de restrição da entrada de imigrantes e de severa diminuição no acolhimento de refugiados. Tais limitações ocorrem pela imposição de barreiras unilaterais e de medidas com viés discriminatório, com propostas de adoção, em alguns casos, de critérios claramente baseados em nacionalidade e religião, e, em outros, de transferência de responsabilidades para países de origem e de trânsito.

O governo norte-americano anunciou, ao longo de 2017, uma série de medidas com o objetivo de reduzir de forma significativa o acolhimento de refugiados, tanto a partir de critérios objetivos quanto a partir da exclusão de certos países de origem. A ordem executiva *Resuming the United States Refugee Admissions Program with Enhanced Vetting Capabilities*⁴ restringiu drasticamente as oportunidades de ingresso em território norte-americano para cidadãos de Egito, Iêmen, Irã, Iraque, Líbia, Mali, Coreia do Norte, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Síria, países considerados de “alto risco” e, em sua maioria, formados por populações predominantemente muçulmanas.

Os procedimentos para análise de vistos foram endurecidos, e se interrompeu, de forma temporária, a concessão de reunião familiar a cônjuges e filhos de refugiados já assim reconhecidos pelo governo norte-americano. Os Estados Unidos também limitaram a 45 mil o número máximo de refugiados a serem admitidos por reassentamento no país no ano fiscal iniciado em 1º de outubro de 2017, cifra equivalente a menos

3 PAPA FRANCISCO. Mensagem para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado 2017 (Vaticano, 15 de agosto de 2017). Disponível em <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/messages/migration/documents/papa-francesco_20170815_world-migrants-day-2018.html>. Acesso em: 25 mai. 2018.

4 UNITED STATES OF AMERICA. White House. Executive orders. Resuming the United States Refugee Admissions Program with Enhanced Vetting Capabilities (Washington, 24 de outubro de 2017). Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/27/2017-23630/resuming-the-united-states-refugee-admissions-program-with-enhanced-vetting-capabilities>>. Acesso em: 09 set. 2022.

da metade do teto estabelecido pela administração norte-americana no ano fiscal anterior e menor patamar histórico desde a entrada em vigor da lei que trata de refúgio no país. Para o ano fiscal iniciado em outubro de 2018, os números são ainda menores, com a perspectiva de que menos de 30 mil pessoas sejam admitidas nos Estados Unidos via reassentamento⁵.

Na mesma direção, em suas intervenções, em setembro de 2016, durante a Assembleia-Geral das Nações Unidas e na Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, a primeira-ministra do Reino Unido, Theresa May, destacou a preferência britânica por manter refugiados em suas próprias regiões de origem, deixando em segundo plano a questão de seu acolhimento em países mais distantes das zonas de conflito. Sublinhou, sobretudo, a necessidade de cooperação internacional para assegurar a permanência de refugiados “no primeiro país seguro em que consigam chegar”, o direito dos Estados de exercer o controle sobre suas próprias fronteiras (uma das principais bandeiras adotadas pelos defensores do chamado “BREXIT”, opção vitoriosa por ocasião do referendo para a saída da Grã-Bretanha da União Europeia) e a readmissão obrigatória de estrangeiros em condição irregular, independentemente de sua vontade, pelos países de origem⁶.

Observa-se, na imprensa brasileira, no âmbito acadêmico e mesmo entre os diferentes órgãos governamentais que se ocupam de temas migratórios e de refúgio no Brasil, forte preocupação com os rumos que a questão tem tomado recentemente no mundo, como as crescentes restrições à circulação de pessoas impostas por países desenvolvidos e o fortalecimento de movimentos políticos nacionalistas com posturas

5 Id., Department of State. POMPEO, Michael. Declarações do Secretário de Estados dos EUA à imprensa (Washington, 17 de setembro de 2018). Disponível em: <<https://2017-2021.state.gov/remarks-to-the-media/index.html>>. Acesso em: 3 out. 2022.

6 ONU. AGNU. MAY, Theresa. Discurso na sessão de abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas (Nova York, 20 de setembro de 2016). Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/theresa-mays-speech-to-the-un-general-assembly>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

agressivas e discursos frontalmente contrários ao acolhimento de migrantes e refugiados⁷.

Tal destaque na análise de questões externas não se tem refletido, todavia, no aprofundamento do debate interno sobre migração e refúgio. A título ilustrativo, são mais discutidos na imprensa brasileira os impactos das políticas adotadas pelo governo dos Estados Unidos da América nesse campo do que a nova legislação brasileira sobre migrações (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, em vigor desde 21 de novembro do mesmo ano), que traz profundas mudanças sobre como a questão migratória é encarada pelo governo brasileiro. Tampouco são objeto de atenção as fragilidades crônicas do sistema de refúgio implementado pelo país, que tem sido utilizado, em larga escala, para fins de imigração irregular, conforme se analisará no Capítulo IV deste trabalho.

A prioridade conferida pelo Brasil à questão migratória e de refugiados, apesar de estar presente em discursos e manifestações de autoridades brasileiras no mais alto nível e incorporada aos instrumentos normativos que regulam a matéria no país, ainda não está refletida em atitudes concretas por parte do governo brasileiro. O tratamento dos diferentes aspectos que circundam temas migratórios e de refúgio costuma ser feito de forma artesanal e *ad hoc* e não por meio de políticas públicas devidamente discutidas junto à sociedade brasileira e que estabeleçam procedimentos e protocolos de atuação.

Em discursos proferidos em anos recentes na Organização das Nações Unidas – ONU –, presidentes da República têm reiterado o comprometimento do Brasil com o acolhimento de refugiados e migrantes. Em setembro de 2015, na abertura da 70^a Assembleia Geral da ONU, a mandatária brasileira lançou a política de “braços abertos”, ao afirmar que

7 O partido *Alternative für Deutschland* (Alternativa para a Alemanha), por exemplo, com plataforma claramente voltada à limitação do ingresso de migrantes e de refugiados na Alemanha e que obteve assento no Parlamento daquele país pela primeira vez em 2017, tornou-se o terceiro maior partido com representação no Bundestag e principal agremiação partidária de oposição ao atual governo alemão.

o Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos de braços abertos para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornarmos mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural quanto social e economicamente.⁸

Já o chefe de Estado brasileiro em 2016 sublinhou, na Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, à margem da 71ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, que

o Brasil, nos últimos anos, recebeu mais de 95 mil refugiados, de 79 diferentes nacionalidades. Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada. Estamos engajados em iniciativas de reassentamento de refugiados de nossa região, com especial atenção para mulheres e crianças. Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde.⁹

Até o momento, essas manifestações favoráveis à migração e ao refúgio não resultaram, porém, em maior coordenação entre as diferentes instâncias de governo responsáveis por ambos os temas, de forma a convergir para políticas estruturadas voltadas para enfrentar a questão com a seriedade e a urgência que a matéria requer.

A referida deficiência reflete-se na forma como temas migratórios e de refúgio são tratados pelo próprio Ministério das Relações Exteriores, pulverizados em ao menos três diferentes áreas (Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos, Departamento de Direitos Humanos

8 ONU. AGNU. Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, 28 de setembro de 2015). Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas> >. Acesso em: 30 set. 2022.

9 Id., Discurso proferido pelo Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes (Nova York, 19 de setembro de 2016). Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-eua> >. Acesso em: 30 set. 2022.

e Temas Sociais e Departamento de Organismos Internacionais), o que prejudica sua atuação coordenada nos âmbitos externo e interno. Essa fragmentação tende a debilitar o papel do Itamaraty tanto no CNIg quanto no CONARE, órgãos colegiados responsáveis pela formulação e implementação de políticas nacionais em suas áreas de competência, no sentido de coadunar as práticas internas brasileiras com os compromissos assumidos e defendidos pelo Brasil em diferentes organismos internacionais (Foro Especializado Migratório do MERCOSUL, Conferência Sul-Americana sobre Migrações, Grupo de Cidadania da União de Nações Sul-Americanas, Grupo sobre Mobilidade da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Comissão sobre Assuntos Migratórios da Organização dos Estados Americanos, Organização Internacional para as Migrações, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, entre outros).

O presente trabalho visa a aportar contribuição a esse debate, com o objetivo de sugerir a criação de governança mínima, tanto no Itamaraty quanto em âmbito nacional, que permita a integração de políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados, mandamento que foi instituído na nova lei de migração. O trabalho indicará caminhos para a atuação do Ministério das Relações Exteriores a partir de diagnósticos e recomendações que possam conferir maior convergência em relação às posturas defendidas pela Pasta no âmbito interno e externo em questões migratórias e de refúgio. O trabalho pretende, ademais, trazer propostas de reformulação da estrutura governamental que atualmente se ocupa de ambos os temas, com o propósito de oferecer maior coordenação, coerência e eficácia às políticas a serem definidas e implementadas.

Não se estenderá sobre estudos em relação às diferentes teorias que versam sobre migração e refúgio e somente as mencionará quando for absolutamente necessário para a compreensão dos argumentos a serem expostos. Ressalte-se que, ao tratar de migração, o trabalho discutirá apenas a questão dos migrantes internacionais, ou seja, daqueles que cruzaram fronteiras em direção a outros destinos. A questão da migração

interna (os chamados deslocados internos – *internally displaced people*) somente será objeto de comentários no item referente à definição de migrantes e refugiados, bem como na contextualização do número total de migrantes e refugiados no cenário internacional. Não será feita reflexão mais detida sobre o tema da apatridia, que será tratado tangencialmente quando se discutir a conformação de uma Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia, nos termos do artigo 120 da nova lei de migração.

Tampouco será objeto do estudo, de forma pormenorizada, o histórico da participação brasileira nos diferentes foros regionais e multilaterais que se ocupam do tema migratório e de refugiados. Nesse sentido, a celebração do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular e do Pacto Global para Refúgio será tratada à medida que os instrumentos possam vir a influenciar a elaboração de estratégias brasileiras. Da mesma forma, a cooperação do Brasil com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados será brevemente discutida no âmbito da implementação das resoluções normativas nº 17, 20 e 25 do CONARE, que regulam procedimentos referentes à concessão de refúgio “a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria”.

Tendo em vista que o presente trabalho tem entre suas finalidades examinar o fluxo de estrangeiros ao Brasil, seja por meio de imigração, seja por meio do instituto do refúgio, não serão desenvolvidas análises a respeito da posição do Brasil como país de emigração. Não serão descritos, assim, os movimentos de cidadãos brasileiros rumo a terceiros países com o objetivo de residência, nem de seu eventual retorno ao território nacional. O estudo trata em termos meramente estatísticos do fluxo de saída de cidadãos brasileiros nos últimos anos, a fim de analisar tanto o saldo de entrada de estrangeiros ante o de saída de nacionais brasileiros quanto o impacto da presença de migrantes e refugiados no mercado de trabalho do Brasil, mas não pretende se debruçar sobre as causas e motivações para a emigração brasileira. Não se encontram em

seu escopo dados referentes às comunidades brasileiras no exterior, nem sobre seu papel para, de um lado, ampliar a presença do Brasil no mundo e, de outro lado, estimular a economia brasileira mediante o envio de remessas de recursos.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em quatro capítulos e conclusão, acrescidos de referência bibliográfica, lista de siglas e abreviações e anexo.

O Capítulo I oferece análise dos fluxos migratórios e de refugiados mais relevantes a partir do início deste século, examinando suas principais causas e possíveis consequências nos países de trânsito e destino. Discute a distinção entre os conceitos de migrante e refugiado, sua evolução recente e a relevância da discussão do tema, diante do crescente número de fluxos mistos de refugiados e migrantes ao redor do mundo. Trata, ainda, das discussões atualmente em curso no âmbito multilateral para a conformação de estruturas que regulem a questão migratória e de refúgio.

No Capítulo II, examinam-se as movimentações de migrantes e refugiados rumo ao Brasil no século XXI. São apresentados dados referentes à baixa participação do Brasil na recepção de migrantes e refugiados em escala mundial, bem como à pouca familiaridade do país com o tratamento dos temas no âmbito interno. Dois fenômenos são analisados mais detidamente: (i) o impacto do Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL e Países Associados; e (ii) o intenso fluxo de cidadãos haitianos rumo ao Brasil na presente década. O capítulo traz, ademais, análise do fluxo de estrangeiros que solicitaram refúgio no país.

O Capítulo III descreve o quadro legal que regula a migração e o refúgio no país e analisa seus principais órgãos reguladores e deliberativos. Confere-se particular atenção à entrada em vigor da nova lei de migração (Lei nº 13.445/2017). Ressaltam-se a mudança conceitual sobre como a questão migratória passa a ser tratada pelo governo brasileiro e os aspectos inovadores da nova legislação no que diz respeito ao tratamento de migrantes e refugiados.

O Capítulo IV tem por finalidade analisar as convergências e dissonâncias existentes entre as políticas de migração e de refúgio atualmente implementadas no Brasil. Pretende-se mostrar, mediante a análise de resoluções normativas do CNIg e do CONARE, que, a despeito dos esforços institucionais de diálogo entre esses dois colegiados e da existência de princípios comuns que regulam a movimentação de ambos os grupos – migrantes e refugiados –, há entre eles apenas colaborações e parcerias circunstanciais que visam a solucionar questões urgentes por meio de táticas pontuais. As normas que regulam o ingresso de cidadãos haitianos, venezuelanos e sírios no Brasil são objeto de exame nesse capítulo. A ausência de estratégia abrangente entre os diferentes organismos que se ocupam de migração e refúgio resulta na reduzida eficiência com que ambos os temas são tratados, fazendo com que candidatos legítimos a refúgio tenham que utilizar fraudes migratórias para poder chegar ao Brasil e imigrantes em situação irregular no país acabem por recorrer ao refúgio para regularizar temporariamente sua permanência em território nacional.

Ao longo do trabalho, adota-se como metodologia, em primeiro lugar, a coleta e análise de dados quantitativos, a partir de fontes primárias e secundárias, com o objetivo de avaliar a pertinência e importância dos temas migratório e de refugiados no Brasil, com foco, sobretudo, no século XXI. Em seguida, a partir do método indutivo, o trabalho concentra-se em estudos de caso, com ênfase nos processos de discussão em torno de resoluções normativas do CNIg e do CONARE. Para tanto, são utilizadas, principalmente, fontes primárias e entrevistas com atores que participaram dos processos a serem estudados no CNIg e no CONARE, com vistas a oferecer perspectiva renovada desses temas objeto do trabalho.

A partir da utilização de tais métodos, poderão ser extraídas conclusões que sirvam de subsídios e sugestões para o aperfeiçoamento da estratégia de atuação do Ministério das Relações Exteriores tanto em temas migratórios quanto em questões relacionadas ao refúgio.

Formulam-se, ainda, com fundamento nas considerações apresentadas ao final de cada capítulo, recomendações para a elaboração de políticas públicas condizentes com o papel e as responsabilidades do país nesses temas. Por fim, será apresentada uma proposta para o estabelecimento de governança capaz de proporcionar uma coordenação mais coerente e eficiente das diferentes instituições que atuam nesses campos.

Capítulo 1

Panorama sobre fluxos de migrantes e refugiados no mundo no século XXI

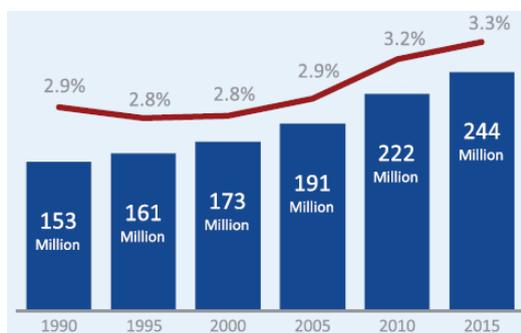
Tendo em vista que o principal objetivo do trabalho é analisar as políticas migratórias e de refúgio implementadas pelo Brasil neste século, é preciso, primeiramente, inserir o tema no contexto internacional, de forma a melhor compreender os limites e desafios do país. Para tanto, será necessário examinar os mais importantes fluxos de pessoas no mundo nos últimos anos, a fim de verificar como o Brasil se insere neles e em que medida participa e colabora no esforço internacional para o acolhimento de migrantes e refugiados. Nesse sentido, também será preciso fazer uma breve análise dos diferentes tipos de migração atualmente em curso – por motivações econômicas, ambientais, humanitárias –, sua vinculação com o instituto do refúgio e os diferentes graus de proteção atualmente previstos no sistema internacional.

Serão objeto de análise, enfim, os principais instrumentos que regulam migrações e refúgio em âmbito mundial, seu grau de universalização junto à comunidade internacional e as perspectivas que os Pactos Globais sobre Migração e sobre Refúgio oferecem para aperfeiçoar os mecanismos de governança e de coordenação de políticas transnacionais que tratem de ambos os temas.

1.1. Principais fluxos de migrantes e refugiados em escala global no século XXI

Segundo dados da Organização Internacional para as Migrações – OIM –, estima-se que atualmente existam cerca de 244 milhões de migrantes internacionais no mundo, o que equivaleria a cerca de 3,3% da população mundial. Esse número representa significativo aumento em relação à estimativa da OIM referente ao ano de 2000, que girava em torno de 155 milhões de migrantes (correspondente a cerca de 2,8% da população mundial naquele ano). Assim, uma em cada trinta pessoas no mundo é, atualmente, migrante internacional. Tal número não reflete, porém, a totalidade de pessoas que migraram de seu local de residência habitual, uma vez que a grande maioria das pessoas se desloca dentro das próprias fronteiras do país em que reside – estimativa de 740 milhões de migrantes internos em 2009¹⁰.

Proporção da população migrante internacional em relação ao total mundial, de 1990 a 2015¹¹



As principais causas apontadas para o significativo crescimento das migrações internacionais nas últimas décadas estão relacionadas a questões econômicas, de desigualdade social, desastres ambientais,

10 ONU. OIM. World Migration Report 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2018.

11 Ibid., passim.

mudança do clima, violência e causas relacionadas a conflitos. A migração motivada por razões laborais continua a ser a mais significativa causa para deslocamentos internacionais, respondendo por mais da metade do estoque de migrantes em valores globais.

Em relação ao perfil dos migrantes internacionais, 52% são formados por homens e 48% por mulheres. A maioria absoluta dos migrantes encontra-se em idade laboral, ou seja, entre vinte e 64 anos. Nessa faixa etária, a quase totalidade dos migrantes é constituída por trabalhadores que se deslocaram a outros países por razões econômicas, cerca de 150 milhões de pessoas.

No que tange à distribuição regional de estoques de migrantes, em números absolutos a Ásia abrigava, em 2015, cerca de 75 milhões de migrantes, cifra equivalente aos valores da Europa. Ambas as regiões, em conjunto, corresponderam a cerca de 62% do total da população migrante no mundo. A América do Norte abrigava em torno de 54 milhões de migrantes (22% do total), a África cerca de vinte milhões (9%), ao passo que a América Latina e Caribe (4%) e a Oceania (3%) não alcançaram dez milhões de migrantes cada. Se o critério a ser adotado for o percentual de migrantes em relação ao total da população das regiões, há importante inversão de papéis: a Oceania passa a despontar na primeira posição, com 21% de sua população formada por migrantes, seguida por América do Norte e Europa, com 15% e 10% de migrantes, respectivamente. Apesar do elevado número total de migrantes na Ásia, sua proporção é reduzida em relação ao total de habitantes, representando apenas 1,7% da população, número equivalente ao observado na África. A região com menor percentual de migrantes é a América Latina e o Caribe, com somente 1,5%.

Os dez principais países de destino de migrantes internacionais em 2015 foram: Estados Unidos da América, Alemanha, Rússia, Arábia Saudita, Reino Unido, Emirados Árabes Unidos, Canadá, França, Austrália e Espanha. Ressalte-se que mais de dois terços dos migrantes internacionais no mesmo período – cerca de 157 milhões – estavam

residindo em países de alta renda, menos de um terço encontrava-se em países de renda média e cifra residual (apenas nove milhões) em países de baixa renda.

A esse respeito, ao se analisarem exclusivamente os dados de imigração para países do G20¹², cerca de dois terços dos migrantes internacionais residiam em países do grupo¹³. Destaca-se o fato de que, em termos demográficos, a migração líquida, entre 2010 e 2015, foi responsável por aumento populacional da ordem de dez milhões de pessoas nos países membros do G20. Outro dado importante é a migração internacional para fins de estudos: a quase totalidade de estrangeiros matriculados em cursos superiores em outros países – 94% – encontrava-se, em 2014, estudando em países-membro do G20: os Estados Unidos sozinhos corresponderam a 25% (840 mil), ao passo que os países da União Europeia, em conjunto, representavam 40% (1,5 milhão) do total.

Se em relação aos principais destinos de migrantes internacionais destacam-se os países desenvolvidos, sua origem reflete o oposto, com relevo para países em desenvolvimento. Os mais importantes países de origem em 2017 foram: Índia, México, Rússia, China, Bangladesh, Paquistão e Ucrânia. A Ásia reúne o mais expressivo grupo de países de origem, sobretudo pelo elevado número de cidadãos indianos e chineses, representando aproximadamente metade do total de migrantes internacionais em escala mundial.

No que diz respeito ao refúgio, segundo dados do ACNUR, haveria, ao final de 2016, cerca de 22,5 milhões de pessoas com status formal de refugiado no mundo, estando 17,2 milhões delas sob o mandato do ACNUR e 5,3 milhões sob a proteção da Agência das Nações Unidas de

12 Grupo do qual o Brasil faz parte, formado por 19 países e a União Europeia, correspondendo a aproximadamente 80% da economia mundial e mais de 60% da população do planeta.

13 OCDE. G20 global displacement and migration trends report 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/G20-OECD-migration.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Assistência aos Refugiados da Palestina – UNRWA¹⁴ –, maior número histórico de refugiados já observado¹⁵. Apenas em 2016, 3,4 milhões de pessoas cruzaram fronteiras e tiveram sua condição de refugiado reconhecida ou solicitaram refúgio em outros países.

A maior parte dos refugiados é formada por crianças e adolescentes (menores de dezoito anos), que representam cerca de 51% do número total, o que é significativo quando se leva em conta que tal parcela compreende em torno de 31% da população mundial. Essa proporção é ainda mais acentuada em determinadas regiões, como na África subsaariana¹⁶. A proporção de mulheres também é significativa, correspondendo, aproximadamente, à metade dos refugiados no mundo.

Os mais destacados países de origem de refugiados são Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Somália, Sudão, República Democrática do Congo, República Centro-Africana, Myanmar, Eritreia e Burundi, o que reflete a continuidade de conflitos ou a erupção de violência nessas áreas.

O conflito na Síria continua a ser o principal fato gerador de pessoas que recorreram ao refúgio no cenário internacional, com cerca de 5,5 milhões de refugiados em diferentes países ao redor do planeta. O Afeganistão segue tendo papel de relevo na questão no século XXI, com cerca de 2,5 milhões de refugiados em escala global, cifra que se manteve praticamente constante ao longo das duas últimas décadas. O Sudão do Sul, por sua vez, é o país com maior crescimento percentual relativo como origem, com aumento de 64% apenas na segunda metade de 2016, saindo de um patamar de 854 mil para mais de 1,4 milhão em poucos meses¹⁷. Ressalte-se que, em 2016, os nacionais desses três países representaram mais de 50% do total de refugiados no mundo.

14 A Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA), criada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 8 de dezembro de 1949, tem por objetivo dar assistência a refugiados palestinos que foram forçosamente deslocados em consequência do conflito árabe-israelense de 1948 e a seus descendentes.

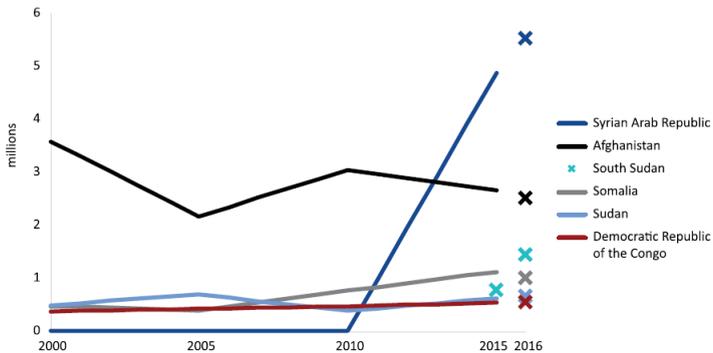
15 ONU. ACNUR. UNHCR Global Trend Report, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

16 O número de crianças e adolescentes entre o total de refugiados nessa região chega a mais de 60%, segundo o relatório do ACNUR de 2017.

17 ONU. ACNUR. UNHCR Global Trend Report, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Em 2017, ganhou destaque o fluxo de apátridas da comunidade Rohingya, que partiram de Myanmar rumo a Bangladesh em busca da proteção internacional conferida pelo refúgio. Entre agosto e dezembro daquele ano, estima-se que 655 mil refugiados Rohingyas ingressaram no estado de Rakhine, em Bangladesh, após episódios de violência e de sérias violações de direitos humanos em Myanmar contra o grupo, juntando-se a outros 276 mil refugiados que já haviam fugido do país em anos anteriores¹⁸.

Número de refugiados a partir dos principais países de origem em 2016¹⁹



Havia, ao final de 2016, cerca de 2,8 milhões de pessoas na condição de solicitantes de refúgio, com seus pedidos de reconhecimento pendentes de apreciação. Entre os países de destino se destacam a Alemanha, com 720 mil solicitações em aberto, seguida pelos Estados Unidos, com mais de 250 mil pedidos a serem analisados. Nacionais do Afeganistão, Síria e Iraque representavam 68% do total de solicitações formuladas. Nesse mesmo ano, segundo o ACNUR, aproximadamente 600 mil pedidos de refúgio foram rejeitados com base na análise do mérito da solicitação.

18 Id., UNHCR Global Report, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

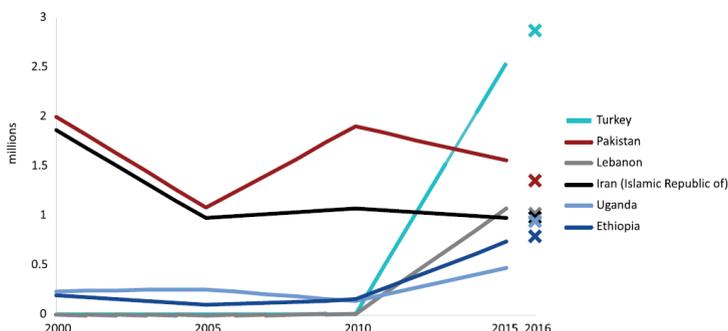
19 Id., UNHCR Global Trend Report, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Ao contrário da migração, cuja principal orientação ocorre em direção a países desenvolvidos, sobretudo em razão de questões laborais, cerca de 84% dos refugiados dentro da alçada do ACNUR encontram-se em países em desenvolvimento. Entre os dez principais países de acolhimento de refugiados, nove estão em regiões em desenvolvimento: Turquia, Paquistão, Líbano, Irã, Uganda, Etiópia, Jordânia, República Democrática do Congo e Quênia, que se fazem acompanhar pela Alemanha. A questão é especialmente impactante para os países de menor desenvolvimento relativo, como Chade, Sudão, Uganda e Cameroun, que acolhem em torno de 4,9 milhões de refugiados, ou seja, 28% do total mundial.

Os principais países receptores de refugiados na comunidade internacional são aqueles vizinhos a áreas de conflito, o que confere particular relevo a países de renda média e baixa. A Turquia, a partir de 2010, com a eclosão do conflito na Síria, passou a abrigar cerca de três milhões de refugiados, dos quais a maioria absoluta é formada por cidadãos sírios. Essa situação também se reflete nos números de outros países fronteiriços à Síria, com expressivo número de refugiados no Líbano e na Jordânia. Esses países são, em termos proporcionais ao tamanho de sua população, os que mais acolhem refugiados *per capita* no planeta. No caso libanês, por exemplo, a cada mil habitantes, cerca de 170 são refugiados originários de outros países, sobretudo da Síria²⁰. Em relação aos refugiados provenientes do Afeganistão, chama a atenção, igualmente, o papel desempenhado por países vizinhos, como Irã e Paquistão, que se encontram entre os dez principais países receptores de refugiados em escala global.

20 ONU. ACNUR. UNHCR Global Trend Report, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Número de refugiados a partir dos principais países receptores²¹



Em 2016, aproximadamente duzentos mil refugiados foram objeto de programas de reassentamento, em parceria com o ACNUR, o que representa expressivo crescimento em relação a 2015, com aumento de 77%. As principais nacionalidades de refugiados beneficiadas por essas iniciativas foram sírios, congolezes, iraquianos e somalis, e os mais destacados países de acolhimento foram Estados Unidos, Canadá e Austrália.

A América Latina e Caribe correspondem apenas a uma pequena parcela de migrantes em nível internacional, com menos de 5% do estoque total mundial. O principal destino dos migrantes latino-americanos são os Estados Unidos, com 25 milhões de residentes da região no país em 2015. A tendência de crescimento desse fluxo é contínua, com aumento de cerca de 250% no número de cidadãos da América Latina que migraram aos Estados Unidos entre 1990 e 2015 (de aproximadamente dez milhões para 25 milhões).

O principal país de origem na América Latina e Caribe é o México, com 12,5 milhões de emigrados em 2015, segundo maior grupo de migrantes em termos mundiais, após a Índia, e concentrado de forma praticamente absoluta nos Estados Unidos. O México é também importante país de trânsito de migrantes latino-americanos rumo ao

21 Ibid., passim.

território norte-americano, sobretudo por meio de rotas migratórias irregulares e sob o controle de redes internacionais de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas. Com o recrudescimento de políticas migratórias restritivas adotadas pelos Estados Unidos, bem como com a implementação de controles migratórios cada vez mais rígidos por parte do país, tem crescido o papel do México como país de recepção de migrantes.

O principal país de destino na América Latina e Caribe é a Argentina, com cerca de dois milhões de migrantes, representando aproximadamente 5% de seus habitantes. Em termos comparativos, a Costa Rica é o país da região com maior percentual de migrantes em relação à sua população, com 9% do total, apesar de os números absolutos não serem significativos.

Na questão de refugiados, a Colômbia, em razão do conflito interno que assolou o país por várias décadas e que foi objeto de acordo de paz entre o governo local e o principal grupo armado colombiano, as FARC, no final de 2016, é o mais importante país emissor de seus nacionais por razões relacionadas ao instituto do refúgio, com mais de trezentos mil colombianos no exterior nessa condição. Os principais países de recepção, em consonância com a tendência mundial de sobrecarga de países vizinhos, são a Venezuela e o Equador.

A respeito da Venezuela, observa-se importante inversão em seus padrões migratórios nos últimos anos. O país é um tradicional destino de migrantes na região, ocupando o segundo lugar como receptor de migrantes na América Latina e Caribe. Nesta década se constata, contudo, um crescimento exponencial no número de emigrantes venezuelanos, em razão da severa crise política e econômica pela qual passa o país²². O tema será, conforme dito, objeto de análise mais aprofundada no Capítulo IV deste trabalho.

22 STEFONI, Carolina. *Panorama de la migración internacional en América del Sur*: Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. CEPAL, Serie Población y Desarrollo, n. 123.

No âmbito exclusivamente sul-americano, observa-se um crescimento importante da migração intrarregional. Segundo dados da OIM, cerca de 70% de toda a imigração da América do Sul ocorre dentro da própria região, com especial relevo para alguns países do Cone Sul – Chile, Argentina e Brasil – como polos de atração para migrantes laborais. Um dos fatores que possivelmente influenciaram essa tendência foi o esforço concentrado de países da América do Sul em celebrar instrumentos que facilitam tanto a circulação de pessoas na região, principalmente mediante a assinatura de acordos que permitem o trânsito com a mera posse de documentos nacionais de identidade²³, quanto a concessão de residência de forma simplificada a nacionais sul-americanos²⁴, questão que será examinada de forma mais detida no Capítulo II.

1.2 Definição de migrante e refugiado: evolução recente, novas categorias e distintos graus de proteção

Observa-se, atualmente, na imprensa e em manifestações de autoridades, o emprego frequente, muitas vezes de forma confusa e imprecisa, dos termos migrante e refugiado. No caso brasileiro, a título ilustrativo, a ex-presidente da República, em seu discurso na abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 2015, afirmou que o Brasil “é um país formado por refugiados”²⁵. Na verdade, a mandatária tencionava referir-se à importância da imigração para a constituição da sociedade brasileira. O chefe do Poder Executivo em 2016, por sua vez, em suas palavras por ocasião da Reunião de Alto Nível sobre Movimentos de

23 MERCOSUL. Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, aprovado pela decisão MERCOSUL/CMC/DEC n° 18/08, de 30 de junho de 2008.

24 Id., Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

25 ONU. AGNU. Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia-Geral das Nações Unidas (Nova York, 28 de setembro de 2015). Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas> >. Acesso em: 30 set. 2022..

Refugiados e Migrantes, realizada em Nova York em setembro daquele ano, incluiu os números da migração haitiana ao Brasil nesta década ao se referir aos dados sobre o acolhimento de refugiados pelo país. O presidente da República declarou que o Brasil, “nos últimos anos, recebeu mais de 95 mil refugiados”²⁶, quando as cifras referentes a refúgio no país são, na realidade, significativamente inferiores, em torno de dez mil reconhecimentos.

Enquanto a definição de migrante não dispõe de contornos rígidos e tem-se adaptado ao longo dos anos à ocorrência de novas causas para deslocamentos transfronteiriços, o termo refugiado é claramente definido nos instrumentos jurídicos internacionais que regulam a matéria. Conforme estipulado no artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, celebrada no âmbito das Nações Unidas em 1951, e corroborado pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, refugiado é toda a pessoa que,

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões públicas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e que se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.²⁷

As causas a darem ensejo ao reconhecimento da condição de refugiado (raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões públicas) referem-se ao temor de perseguição em casos individuais, a serem analisados em relação ao pedido concreto de refúgio, e não a

26 ONU. AGNU. Discurso proferido pelo Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes (Nova York, 19 de setembro de 2016). Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-eua>>. Acesso em: 30 set. 2022.

27 Id., Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátrida. Entrou em vigor internacional em 22 de abril de 1954 e no Brasil com a promulgação do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

questões gerais, que envolvem coletividades, independentemente das especificidades de cada situação particular.

Ao longo das últimas décadas, o conceito de refugiado foi ampliado a partir da adoção de instrumentos regionais que complementaram as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e criaram novas possibilidades de enquadramento para refugiados.

A Convenção da Organização da Unidade Africana que Regula Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, de 1969, expandiu o conceito de refugiado. Seu artigo 1º, inciso II, assim dispõe:

O termo refugiado aplica-se a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira, ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem, ou do país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade.²⁸

Foram adicionadas, nesse sentido, como fatores de causa para o reconhecimento da condição de refugiado, questões referentes a conflitos envolvendo forças externas e perturbação da ordem pública, fenômenos coletivos com impactos individuais para os refugiados. O foco da análise da condição de refugiado passou a se concentrar, com isso, no contexto político-social do local de origem ou de nacionalidade do refugiado, e não mais apenas no exame individual da situação do requerente de refúgio.

Em consonância com o instrumento africano, a Declaração de Cartagena²⁹, principal resultado do Colóquio sobre a Proteção Internacional de Refugiados na América Central, realizado naquela cidade em 1984 e referência sobre temas relacionados a refúgio na

28 OUA. Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (Adis Abeba, 10 de setembro de 1969). Entrou em vigor internacional em 20 de junho de 1974.

29 ONU. ACNUR. Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de novembro de 1984.

América Latina, adotou definição estendida do conceito. O documento trouxe importante inovação ao dispor que o

conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquele que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação generalizada de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública.³⁰

Tal definição foi reiterada na Declaração do Brasil e no Plano de Ação do Brasil, adotados em 2014, em Brasília, por ocasião da celebração dos trinta anos da Declaração de Cartagena.

O Brasil incorporou o espírito de tais disposições em sua legislação, com a aplicação tanto da definição clássica quanto do conceito ampliado de refugiado. A Lei nº 9.474, de 22 de julho de 2017, determina que será reconhecido como refugiado, além das hipóteses da Convenção de 1951, todo indivíduo que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

Em linhas gerais, segundo o ACNUR, refugiados estão,

por definição, em necessidade de proteção internacional, por estarem fora de seu país de origem em razão de sérias ameaças contra as quais as autoridades do seu país natal não podem ou não os protegerão [...]. A definição de refugiado deve incluir todas as pessoas fora de seus países de origem que tenham a necessidade de proteção internacional em razão de séria ameaça a suas vidas, integridade física ou liberdade no seu país de origem como resultado de perseguição, conflito armado, violência ou séria desordem pública.³¹

30 Ibid., passim.

31 “Refugees are by definition, in need of international protection, being outside their country of origin because serious threats against which the authorities of their home country cannot or will not protect them [...]. Refugees are broadly to include all persons outside their countries of origin who are in need of international protection because of a serious threat to their life, physical integrity or freedom in their country of origin as a result of persecution, armed conflict, violence or serious public disorder” (tradução do autor). ONU. ACNUR. Persons in need of international

Já no que diz respeito ao migrante, não há definição aceita universalmente. Essa obscuridade é reflexo da virtual ausência de instrumentos jurídicos internacionais específicos sobre migração e da falta de maior governança em escala global sobre a questão, ao contrário do reconhecimento da condição de refugiado, matéria já devidamente consolidada no cenário internacional. O tema da migração ainda é tratado, em larga medida, a partir da ótica da soberania dos Estados sobre suas fronteiras e do controle de ingresso de nacionais de outros países em seus territórios.

Os próprios organismos internacionais que se ocupam de questões migratórias e de refúgio não adotam definições idênticas do fenômeno migratório. Para o ACNUR, a partir dos preceitos dispostos no Plano de Ação de 10 Pontos sobre a proteção de refugiados e a migração mista³², migrante refere-se ao indivíduo que cruza uma fronteira internacional com a intenção de permanecer no país de destino por um período de tempo que não seja curto, mas que não necessita da proteção internacional conferida pelo instituto do refúgio³³. A definição de migrante adotada pelo ACNUR, portanto, tem por base, sobretudo, critérios espaciais (transposição de uma fronteira), temporais (períodos mais longos) e de exclusão (não enquadramento na condição de refugiado). A OIM, por sua vez, em sua própria constituição, adota definição de migração internacional muito mais ampla. Tomando por critério mais ao serviço a ser prestado e menos às características próprias e únicas do indivíduo que dele se utilizará, a OIM dispõe que “a migração internacional também inclui aquela feita por refugiados, pessoas deslocadas e outros

protection, junho de 2017. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/596787734.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

32 Id., *Refugee Protection and Mixed Migration*, janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4742a30b4.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

33 ONU. ACNUR. *Master Glossary of Terms*, junho 2006. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

indivíduos levados a deixar seus países natais e que necessitam de serviços migratórios internacionais”³⁴.

A definição de migrante na nova legislação migratória brasileira (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) foi, na mesma linha, objeto de controvérsia. O projeto aprovado pelo Congresso Nacional e que deu origem à lei conceituava, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I, o migrante como “a pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. Com base em manifestação da Casa Civil da Presidência da República, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob o argumento de que se trataria de

conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja a sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.³⁵

O Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regula a Lei de Migração, insere novamente a definição de migrante, em seu artigo 1º, parágrafo único, com a retirada do residente fronteiriço, de forma a acomodar as preocupações expressadas pelo veto presidencial³⁶. Em ambos os casos, o refugiado não foi incluído na definição de migrante.

Uma distinção tradicional entre refugiados e migrantes tem por critério o caráter voluntário ou forçado de sua movimentação por fronteiras. Segundo Erika Feller, ex-Alta Comissária Assistente para Proteção do ACNUR,

34 “International migration also includes that of refugees, displaced persons and other individuals compelled to leave their homelands, and who are in need of international migration services” (tradução do autor). ONU. OIM. IOM Constitution, Resolução adotada em 5 dezembro de 1961.

35 BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

36 “Parágrafo único. Para fins no disposto na Lei nº 13.445, de 2017, consideram-se: I - migrante: pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida”. Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

refugiados não são migrantes no sentido comum da palavra. Eles se movem por necessidade, não com base em escolhas. Seu objetivo imediato é buscar proteção de uma perseguição ou de violência generalizada. Eles não estão procurando como objetivo principal – para usar um termo popular – um resultado migratório. Refugiados são, em razão de sua situação precária de segurança e da ausência de proteção nacional de seus próprios países, os beneficiários reconhecidos de certos direitos claramente articulados e respaldados internacionalmente.³⁷

Nesse sentido, migrantes fariam movimentos transfronteiriços a partir de uma escolha individual, ao passo que refugiados seriam compelidos a fazê-los com base em necessidade urgente de proteção internacional.

Em grande parte da literatura sobre migrações, outro critério importante na definição de migrante é o fator econômico da movimentação, a partir de escolhas e aspirações laborais. No artigo 2(1) da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 1990, afirma-se que “a expressão migrante designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional”³⁸. O artigo 3º da Convenção exclui explicitamente do conceito de trabalhador migrante os refugiados e os apátridas.

Essa definição de migrante formulada a partir dos aspectos voluntário e econômico do ato de migrar, entretanto, tem sido relativizada nos últimos anos, para incluir hipóteses de deslocamento forçado que

37 “Refugees are not migrants in the lay sense of the word. They move through compulsion, not on the basis of meaningful choice. Their immediate objective is to seek protection from persecution, or from generalized violence. They are not primarily seeking – to use a popular term – a migration outcome. Refugees are, because of their precarious security situation and because of the absence of national protection in their own countries, the recognized beneficiaries of certain, clearly articulated and internationally endorsed rights” (tradução do autor). FELLER, Erika. *Are Refugees Migrants? A Dangerous Confusion*. Palestra na Vrije Universiteit, Amsterdam, em 27 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/dipstatements/42ba9a892/speech-ms-erika-feller-director-department-international-protection-unhcr.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

38 ONU. Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

não se encaixam no quadro normativo do refúgio, como movimentos para cruzar fronteiras em razão de desastres naturais ou por conta dos efeitos da mudança do clima.

Na década de 2010, diversos instrumentos multilaterais e iniciativas passaram a se dedicar, seja de forma direta, seja de forma incidental, a essa matéria. A Declaração da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ressaltam a necessidade de cooperação internacional para assegurar uma migração segura, ordenada e regular, com pleno respeito aos direitos humanos dos migrantes, e os inclui no rol de pessoas em situação de vulnerabilidade, que necessitam de apoio.

A esse respeito, o ACNUR distingue os migrantes vulneráveis em duas categorias: *situational vulnerability* – vulnerabilidade causada pelas condições do deslocamento ou das circunstâncias e riscos nos países de trânsito e destino, frequentemente associadas a rotas irregulares de migração, com a presença de contrabandistas de migrantes, meios de transporte inadequados e abuso por parte de autoridades migratórias –, e *individual vulnerability* – causada pelas próprias características pessoais do migrante, como idade (principalmente no caso de crianças que viajam desacompanhadas e idosos), saúde (pessoas com doenças crônicas, pessoas deficientes), e vítimas de tráfico de pessoas que não se enquadram na definição de refugiado³⁹.

No campo das mudanças do clima e desastres naturais, uma série de iniciativas têm sido tomadas a fim de estabelecer parâmetros de proteção referentes ao “migrante ambiental”. Segundo a OIM, migrante ambiental refere-se a “pessoas ou grupo de pessoas que, sobretudo por razões de mudança súbita ou progressiva no meio ambiente que afete de forma adversa suas vidas ou suas condições de vida, são obrigadas a deixar seus locais habituais de residência, ou escolham assim fazê-lo, seja temporariamente, seja permanentemente, e que se mudem dentro

39 ONU. ACNUR. Migrants in vulnerable situations: UNHCR’s perspective. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/596787174.html>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

de seu país ou para fora”⁴⁰. Em tais termos, a migração com base em questões ambientais pode ser tanto voluntária quanto por razões alheias à vontade do migrante. A respeito do maior envolvimento da comunidade internacional com a migração por razões relacionadas a desastres naturais e mudança do clima, o Acordo de Paris, resultado da 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em dezembro de 2015, trata, por exemplo, do tema de migrantes em seu preâmbulo, ao dispor que as medidas a serem tomadas para enfrentar a mudança do clima deverão respeitar e levar em consideração as obrigações dos Estados em relação aos migrantes⁴¹.

No mesmo sentido, os governos de Noruega e da Suíça lançaram, em 2012, a Iniciativa Nansen, processo consultivo integrado por mais de cem países e que tem por objetivo identificar boas práticas e construir consenso sobre a proteção e a assistência a pessoas deslocadas em razão de desastres naturais ou da mudança do clima. Tendo em conta que as movimentações causadas por esses motivos ocorrem, majoritariamente, em escala regional, sobretudo para países vizinhos, o processo consultivo deu especial destaque ao papel desempenhado por organizações regionais e sub-regionais para complementar ações nacionais que possam tratar devidamente da questão. A Iniciativa Nansen identificou uma série de medidas que podem colaborar para a proteção de migrantes afetados por desastres naturais ou pela mudança do clima, como a emissão de vistos humanitários, criação de canais migratórios regulares mais céleres e suspensão temporária de deportações.

Durante a Cúpula Humanitária Mundial, realizada em 2016, no âmbito das Nações Unidas, e em seguimento à Iniciativa Nansen, foi

40 “Environment migrants are persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive change in the environment that adversely affects their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad” (tradução do autor). ONU. OIM. Definitional Issues, 2007 Disponível em: <<https://www.iom.int/definitional-issues>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

41 Id., United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC). Acordo de Paris, 12 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

lançada a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres. A medida teve por intuito criar um espaço de diálogo entre os principais atores governamentais e da sociedade civil para analisar deslocamentos causados por desastres naturais e pela mudança do clima, estudar a dinâmica da movimentação de migrantes a partir dessas causas e propor políticas e regras, em nível local, regional e global, para lidar com esses desafios.

No âmbito regional, a Conferência Sul-Americana sobre Migrações – CSM –, principal foro de discussão sobre temas migratórios da América do Sul, já havia manifestado sua preocupação com a relação entre migração, meio ambiente e mudança do clima. Durante a X CSM, realizada em Cochabamba em outubro de 2010, as autoridades migratórias sul-americanas ressaltaram a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre tal relação. Na Declaração de Santiago, documento emanado da XV CSM, realizada em setembro de 2015, os governos da região sublinharam a necessidade de atualização do mandato da CSM, a fim de acrescentar novos temas migratórios, incluindo a relação entre migração e temas ambientais.

Na esfera nacional, a nova lei de migração brasileira mostra-se em consonância com as preocupações da comunidade internacional a respeito da migração vinculada a causas ambientais. A Lei nº 13.445/2017 expressamente incluiu calamidade de grande proporção e desastre ambiental entre as hipóteses de concessão de visto temporário e autorização de residência para acolhida humanitária, modalidades criadas por essa legislação e que permitirão o fluxo de migrantes ao Brasil fundado nessas causas de forma mais célere e facilitada, conforme será estudado nos Capítulos III e IV desta pesquisa.

A Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, aprovada pelos 193 membros das Nações Unidas em setembro de 2016, representou importante marco no âmbito multilateral a respeito da caracterização de migrantes em situação de vulnerabilidade e sobre a necessidade de lhes assegurar proteção internacional. No parágrafo 1º do documento, já se faz menção a pessoas que necessitam deslocar-se em razão dos

efeitos adversos da mudança do clima e de desastres naturais. Fatores como pobreza, subdesenvolvimento, falta de oportunidades, governança deficitária e fatores ambientais são reconhecidos expressamente como causas para a migração. Da mesma forma, destaca-se que os desequilíbrios econômicos internacionais, a pobreza e a degradação ambiental, em conjunto com a ausência de paz e segurança e a sistemática violação de direitos humanos são elementos que afetam a migração internacional⁴². Dessa forma, ampliaram-se sobremaneira, diante do respaldo conferido pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, as hipóteses reconhecidas internacionalmente pelas quais pessoas são levadas a migrar. Diluiu-se o foco excessivo no caráter voluntário do movimento a partir de anseios econômicos.

As próprias linhas que separam a migração e o instituto do refúgio têm ficado cada vez mais tênues, uma vez levadas em consideração as causas que motivam o deslocamento transfronteiriço. Em termos gerais, caso a movimentação internacional não esteja elencada nos critérios expressamente previstos nos instrumentos legais que regulam o instituto do refúgio, trata-se de migração. Se os fatores motivadores, como desastres naturais e mudança do clima, relacionarem-se, contudo, a efeitos negativos sobre as estruturas do Estado e à erupção de conflito e violência, o instituto do refúgio pode ser aplicável.

O ACNUR, em recente parecer sobre a proteção de refugiados, defendeu que “pessoas deslocadas por crises humanitárias vinculadas a uma combinação das consequências de conflito, desordem pública, dos efeitos da mudança do clima e seca (...), com base na maneira em que essas crises se desdobram, qualificam-se como refugiados dentro do significado previsto na Convenção de 1951 ou na Convenção da OUA de 1969”⁴³. De forma a contextualizar a questão, o documento

42 ONU. AGNU. Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, de 19 de setembro de 2016.

43 “People displaced by the humanitarian crises linked to a mix of the consequences of conflict, public disorder, the effects of climate change, and drought [...], based on the manner in which these crises are unfolding, qualify as refugees within the meaning of the 1951 Convention or the 1969 OUA Convention” (tradução do autor). ONU. ACNUR. Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries, 5 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

do ACNUR sobre mudança do clima e migração ressaltou a relação entre deslocamentos humanos e desastres ambientais, que podem ser causa direta de conflitos armados e violência, em razão do colapso da autoridade estatal, ou podem ser utilizados como pretexto para desencadear perseguições⁴⁴.

Como se pode ver, a distinção entre migrantes e refugiados é complexa e impõe uma série de desafios em relação ao grau de proteção a ser oferecido. Por um lado, sistemas de controle fronteiriços excessivamente rigorosos podem implicar desrespeito ao direito internacional por cercear a legítima aspiração ao refúgio por parte de pessoas que se enquadram na definição legal de refugiado, com todas as proteções decorrentes de tal status. Por outro lado, sistemas de reconhecimento da condição de refugiado deficientes ou com interpretações muito abrangentes sobre o tema podem servir de estímulo a rotas irregulares de migrantes que queiram beneficiar-se das facilidades do país de destino a partir de solicitações infundadas de refúgio. O refúgio, em razão de suas características específicas e da proteção assegurada com base em compromissos internacionais, não pode constituir-se em alternativa para questões migratórias, sob o risco de banalizar sua utilização, com o conseqüente enfraquecimento do instituto e possível fragilização de sua credibilidade perante a comunidade internacional.

Um aspecto fundamental da diferenciação entre migração e refúgio é a obrigação vinculante dos Estados com o princípio do *non-refoulement*, ou seja, a proibição de os Estados retornarem indivíduos a seus territórios de origem ou de nacionalidade que se encontrem ou estejam sob risco de perseguição ou outro dano irreparável. Essa proibição, consagrada pelo artigo 33(1) da Convenção sobre Refugiados de 1951 e incorporada ao

44 “This includes when collapse of governmental authority triggered by a disaster leads to violence and unrest, or when disaster or slow onset is the result of armed conflict or violence. Similarly, it may apply when a particular group is disproportionately affected by disaster and slow onset events as a result of conduct by persecutor. Furthermore, it may apply when governments use a disaster as pretext to persecute its opponents”. Id., ACNUR. Climate Change and disaster displacement: an overview of UNHCR’s role. Disponível em <<http://www.unhcr.org/protection/environment/5975e6cf7/climate-change-disaster-displacement-overview-unhcrs-role.html>>. Acesso em: 12 de jun. 2017.

direito internacional pela via do costume, obriga todos os Estados a seu cumprimento, independentemente de serem parte desse instrumento, e se aplica tanto a situações de restrição de entrada na fronteira quanto a deportações e envio a terceiros países.

Nesse contexto, ganham destaque as crescentes discussões no cenário internacional em torno de fluxos migratórios mistos. O ACNUR assim os define:

um movimento no qual um grupo de pessoas está viajando em conjunto, geralmente de forma irregular, usando as mesmas rotas e meios de transporte, mas por razões diferentes. Pessoas viajando como parte de fluxos mistos têm necessidades e perfis variáveis e podem incluir, por exemplo, solicitantes de refúgio, refugiados, vítimas de tráfico, crianças desacompanhadas ou separadas e migrantes em situação irregular.⁴⁵

Ao se analisarem importantes fluxos de pessoas neste século, principalmente aqueles feitos por rotas migratórias irregulares, observa-se grande diversidade de motivações dos indivíduos, caracterizando movimentos complexos que não podem ser enquadrados em uma única categoria: migração ou refúgio.

Tal diversidade fica evidente quando se examinam os fluxos de pessoas na década de 2010 que partem de países do norte da África rumo à Europa, por rota marítima no Mediterrâneo. Há não apenas grande presença de cidadãos sírios, afegãos e iraquianos, teoricamente elegíveis ao instituto do refúgio, em razão da situação de conflito e violência generalizada em seus países de origem, mas também milhares de cidadãos africanos e asiáticos que arriscam suas vidas em embarcações precárias impelidos por anseios econômicos. Muitos são, ao mesmo tempo, migrantes em situação de vulnerabilidade, como crianças desacompanhadas, mulheres grávidas e idosos. Tendo em conta a

45 "Mixed movements (mixed migration or flows): a movement in which a number of people are travelling together, generally in an irregular manner, using the same routes and means of transport, but for different reasons. People travelling as part of mixed movements have varying needs and profiles and may include, e.g., asylum-seekers, refugees, victims of trafficking, unaccompanied/separated children, and migrants in an irregular situation" (tradução do autor). ONU. ACNUR. The 10-Point Plan in Action, 2016 – Glossary. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/59e99eb94.html>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

ausência ou inadequação de canais de migração regular para grande parte desses indivíduos, acabam recorrendo ao sistema de reconhecimento de refúgio dos países de destino. Como consequência, mecanismos que já se encontram em condições acima de suas capacidades são colocados sob crescente pressão, o que aumenta a percepção, nas sociedades de acolhimento, de que a proteção internacional conferida aos refugiados está sendo abusada.

Uma característica importante dos fluxos mistos é seu caráter, em geral, irregular, ou seja, caracterizado pelo ingresso no território do país de destino de forma não autorizada ou com desrespeito às condições de entrada. Os indivíduos que nele se encontram estão sujeitos, independentemente de sua condição de potenciais refugiados ou migrantes, a sérias violações de direitos humanos, como abusos físicos e psicológicos, extorsões e prisões abusivas.

Diante da situação de extrema vulnerabilidade em que os indivíduos chegam a seus territórios, os países de destino têm encarado, com cada vez mais frequência, dilemas quanto ao exercício de sua soberania em relação às fronteiras vigentes e o respeito aos direitos humanos de migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio. A OIM assim dispõe sobre essas questões:

Fluxos migratórios mistos irregulares apresentam desafios particulares aos Estados não apenas porque infringem sua prerrogativa de determinar quais não-nacionais podem entrar em seu território e sob quais condições, mas também pois as pessoas envolvidas nesses movimentos estão mais provavelmente sujeitas a privações, violações de direitos humanos e discriminação, e, portanto, necessitam de assistência especial e individualizada.⁴⁶

46 “Irregular mixed migration flows present particular challenges to States not only because they infringe on their prerogative to determine which non-nationals may enter their territory and under what conditions, but also because the persons involved in these movements are more likely to be subject to hardship, human rights violations and discrimination, and thus require special and individualized assistance” (tradução do autor). ONU. OIM. Irregular Migration and Mixed Flows: IOM’s approach, 19 de outubro de 2009. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/98/MC_INF_297.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

A partir da constatação de que, na atualidade, parte significativa do fluxo tanto de migrantes quanto de refugiados é composta por movimentos mistos, com pessoas que demandam diferentes graus de proteção e que devem ter seus direitos humanos plenamente respeitados, torna-se cada vez mais urgente o desenvolvimento de sistemas de coordenação e de governança internacional na matéria. Deve-se, ainda, atentar para a elaboração de políticas públicas que possibilitem sua jornada de forma segura e regular, ao mesmo tempo que seu acolhimento seja feito de forma minimamente digna, em consonância com os compromissos internacionais em direitos humanos.

A questão tem sido exaustivamente discutida pela comunidade internacional ao longo dos debates acerca do Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, em Genebra e Nova York. Durante a negociação, tem-se buscado aproximar posições conflitantes: por um lado, o fortalecimento do compromisso de todos os membros da comunidade internacional com o respeito e a promoção dos direitos humanos seja de migrantes, seja de refugiados; por outro lado, a insistência em sublinhar os aspectos que afastam ambas as categorias, definidas por arcabouços normativos diferentes e, conseqüentemente, sujeitas a níveis muito discrepantes de proteção pelo direito internacional.

No caso brasileiro, a nova lei de migração aponta caminhos para o tratamento da questão, constituindo-se em importante contraponto ao discurso que tem sido crescentemente empregado nos mais destacados países de destino. O marco legal estabeleceu princípios e diretrizes a respeito dos direitos humanos de estrangeiros no Brasil, independentemente de sua condição migratória no país e da motivação que os tenha levado a deslocar-se ao território nacional.

1.3 A responsabilidade compartilhada de países de origem, trânsito e destino

Conforme assinalado anteriormente, a análise dos números referentes a movimentos de migrantes e de refugiados revela importante

diferença em relação ao destino de ambos os fluxos. No caso da migração, sobretudo aquela de caráter econômico, está fortemente concentrada em países de alta renda localizados na América do Norte e na Europa, ao passo que refugiados convergem majoritariamente para países em desenvolvimento.

A migração internacional pode trazer benefícios tanto para países de origem quanto de destino. Para os países de origem, há evidências de que os benefícios da migração transcendem os planos individual e familiar dos diretamente envolvidos. A emigração pode reduzir o desemprego e o subemprego, contribuir para a redução da pobreza e auxiliar políticas econômicas e sociais nos países de origem, sobretudo por meio do ingresso de recursos enviados por remessas das comunidades emigradas, ou seja, transferências feitas pelos migrantes diretamente para suas famílias ou comunidades em seus países de origem. Segundo dados do Banco Mundial, migrantes enviaram cerca de US\$ 29 bilhões a países de baixa e média renda em 1990, montante que mais do que dobrou em dez anos, chegando a US\$ 74 bilhões em 2000, e atingindo a marca de US\$ 416 bilhões em 2016, quantia que supera em mais de três vezes os recursos oficiais destinados ao auxílio ao desenvolvimento⁴⁷. Os principais países receptores das remessas nesta década são Índia, China, Filipinas e México, com especial destaque para os valores remetidos para o território indiano e chinês, superando mais de US\$ 60 bilhões para cada país em 2015.

Para os países de destino, também haveria uma série de benefícios com a migração, a depender da qualificação dos migrantes, de sua complementaridade com os trabalhadores locais e da implementação de políticas de sua inserção no mercado laboral doméstico, de forma a habilitá-los a contribuir com o crescimento da economia desses países com toda a brevidade possível. Para os países de maior renda, baixa

47 BANCO MUNDIAL. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief 27, World Bank, Washington D.C. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30278/BRI-PUBLIC-Knowledge-Note-Add-Series-MigrationandDevelopmentBrief27-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 10 jun. 2018.

taxa de natalidade e envelhecimento médio da população, a migração ofereceria a vantagem adicional de proporcionar nova fonte de custeio para seus sistemas de previdência⁴⁸. Estudo promovido pelo Fundo Monetário Internacional aponta que a migração ainda pode impactar positivamente a produtividade dos países de destino, não apenas no caso de mão de obra migrante qualificada, mas também no que se refere a migrantes de baixa qualificação, pela liberação de trabalhadores locais para tarefas mais complexas e da reinserção de mulheres nativas qualificadas no mercado de trabalho, em razão da maior disponibilidade de trabalhadores domésticos estrangeiros⁴⁹.

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – indicam que o imigrante costuma ter maior disposição para o empreendedorismo e a busca de trabalho do que o trabalhador nacional do país de destino, com possível impacto positivo sobre o mercado de trabalho local, a depender das políticas de integração adotadas⁵⁰. Nas palavras do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres,

migrantes dão grandes contribuições tanto a seus países de acolhimento quanto aos de origem. Eles ocupam postos de trabalho que a força de trabalho local não pode preencher, estimulando a atividade econômica. Muitos são inventores e empresários [...]. Migrantes também dão uma importante contribuição ao desenvolvimento internacional ao enviarem remessas a seus países natais.⁵¹

48 OCDE. The fiscal impact of immigration in OECD countries. In: International Migration Outlook 2013. OECD, Paris.

49 FMI. JAUMOTTE, Florence; KOLOSKOVA, Ksenia; SXENA, Sweta. Impact of migration on income levels in advanced economies, 24 de outubro de 2016.

50 OCDE. G20 global displacement and migration trends report 2017, p. 3. Disponível em: <<https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/G20-OECD-migration.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

51 "Migrants make huge contributions to both their host countries and countries of origin. They take jobs that local workforces cannot fill, boosting economic activity. Many are innovators and entrepreneurs [...] Migrants also make a major contribution to international development by sending remittances to their home countries" (tradução do autor). GUTERRES, António. Migration can benefit the world. This is how we at the UN plan to help. *The Guardian*, 11 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/11/migration-benefit-world-un-global-compact>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

Diferentemente do que ocorre com a migração, o destino de refugiados, conforme já asseverado, é constituído predominantemente por países em desenvolvimento (84% dos refugiados encontram-se em regiões com tal perfil), com destaque para países de menor desenvolvimento na África. Esses países, que já encaram grandes desafios em relação às necessidades básicas de sua população, vêm enfrentando crescentes dificuldades com a intensificação do movimento de refugiados a seus territórios: desde a sobrecarga dos serviços públicos e a pressão sobre o mercado de trabalho até, em alguns casos, o risco de instabilidade política derivado de tensões entre refugiados e a população local. Além disso, mais da metade dos refugiados em escala global são crianças e adolescentes, que necessitam de políticas específicas e proteção especial, ao contrário da maioria absoluta dos migrantes, que já se encontram em idade laboral – entre 18 e 64 anos – ao chegar aos países de destino.

Uma importante característica referente à movimentação de migrantes e refugiados neste século, que torna ainda mais complexa a relação entre países de origem, trânsito e de destino, é o aumento acentuado de fluxos migratórios mistos, com a presença, no mesmo trajeto, de migrantes econômicos, ambientais, em situação de vulnerabilidade, solicitantes de refúgio e refugiados. Essas pessoas, em razão de suas condições específicas, fazem jus a graus distintos de proteção e devem ter, em qualquer hipótese, seus direitos humanos preservados. A situação torna-se mais delicada diante do panorama de insegurança, imprevisibilidade e fragilidade em que as distâncias entre países de origem e de destino são percorridas, uma vez que as rotas utilizadas estão, na maioria dos casos, sob o domínio de redes de contrabandistas de migrantes e traficantes de pessoas.

Ao mesmo tempo, a realidade migratória dos países tem evoluído com grande celeridade, eliminando, em muitos casos, a tradicional distinção entre países de origem, trânsito e destino. Um exemplo paradigmático dessa situação é o México.

Em razão de sua posição geográfica e de diferentes fatores internos – acentuada desigualdade social, pobreza, violência em decorrência do crime organizado, entre outros –, o México tem sido nas últimas décadas uma das maiores fontes de emigrantes no planeta. Em 2015, mais de doze milhões de mexicanos residiam fora do país, representando mais de 10% da sua população. O trajeto México-Estados Unidos é, há vários anos, o principal corredor migratório no mundo⁵². O México foi, em 2015, o quarto principal destino de remessas internacionais, recebendo valores da ordem de US\$ 26 bilhões, segunda principal fonte de ingressos externos do país, superada apenas por rendimentos auferidos com o petróleo.

Relatório da Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos⁵³ aponta, porém, o papel cada vez mais destacado do México também como país de trânsito e de destino de fluxos migratórios mistos. Centenas de milhares de nacionais de países da América Latina e Caribe, sobretudo da América Central, além de estrangeiros extracontinentais, utilizam o território mexicano como passagem até o pretendido destino final: Estados Unidos e, em menor escala, Canadá. A absoluta maioria ingressa no México por via terrestre, por meio da extensa fronteira com a Guatemala, em rotas irregulares que acentuam as condições muitas vezes precárias em que se encontram migrantes e refugiados. Com o maior enrijecimento das normas norte-americanas de controle migratório nos últimos anos, com especial atenção à fronteira compartilhada com o México, o país também se tornou importante país de destino no âmbito latino-americano. Dados levantados pela OIM apontam crescimento relevante no número de estrangeiros no país

52 ONU. OIM. World Migration Report 2018. Disponível em: <<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

53 OEA. CIDH. Human Rights of Migrants and other persons in the context of human mobility in Mexico, 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/migrants/docs/pdf/Report-Migrants-Mexico-2013.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

nesta década – de cerca de 970 mil, em 2010, para aproximadamente 1,2 milhões em 2015⁵⁴.

Os fluxos migratórios mistos e o caráter cada vez mais complexo de enquadramento de países como de origem, trânsito ou destino impõem novos desafios para os Estados. Sobressai, nesse contexto, um aspecto que permeia de forma permanente as questões migratórias e de refúgio: o instável equilíbrio entre a soberania nacional dos Estados sobre suas fronteiras e os compromissos internacionais de respeito aos direitos humanos. No caso do instituto do refúgio, ainda deve ser levada em consideração a proteção internacional a refugiados, seja em seu trânsito, seja em seu acolhimento no país de destino⁵⁵.

Nesse sentido, o princípio da responsabilidade compartilhada dos Estados ganhou relevo no século XXI nas discussões sobre o papel de países de origem, trânsito e destino na gestão de fluxos migratórios mistos e na cooperação em favor da proteção de migrantes e refugiados, em plena sintonia com a defesa de seus direitos humanos.

Alguns aspectos da responsabilidade compartilhada de países de origem, trânsito e destino têm ganhado destaque nos principais foros internacionais que tratam do tema. Podem ser mencionados: (i) a necessidade de aperfeiçoamento da governança dos fluxos migratórios mistos, a fim de aprofundar a coordenação entre todos os atores envolvidos com a questão, desde as vulnerabilidades observadas no ponto de partida no país de origem até as medidas de acolhimento no país de destino; (ii) a intensificação da cooperação regional e internacional no combate às redes transnacionais de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas, com o objetivo de punir perpetradores de crimes e não os migrantes em situação vulnerável e refugiados, que são, na verdade, suas vítimas e devem ser objeto de medidas de proteção internacional;

54 ONU. OIM. World Migration Report 2018. Disponível em: <<https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

55 “The protection of refugees is not only the responsibility of neighbouring States of a crisis, it is a collective responsibility of the international community”. In Turkey, UN chief Guterres spotlights collective responsibility for refugee protection. *UN NEWS*, 10 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2017/02/551282-turkey-un-chief-guterres-spotlights-collective-responsibility-refugee>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

(iii) o aprofundamento da cooperação visando ao desenvolvimento sustentável das regiões de origem, de forma a atacar as causas que levam as pessoas a se deslocarem, como pobreza, insegurança alimentar, desastres naturais em razão de mudanças no clima, desigualdades econômicas e sociais e violência; (iv) a criação, pelos países de destino, de canais regulares e seguros de migração, com o objetivo de esvaziar rotas migratórias irregulares.

O caso da migração haitiana ao Brasil é exemplar nesse sentido. Após alguns anos enfrentando um fluxo crescente, desordenado e irregular de cidadãos haitianos que ingressavam no Brasil pelo Acre, rota que passava por diferentes países e era controlada por redes transnacionais de contrabando de migrantes, foi possível reduzi-lo de forma drástica com a adoção de medidas para melhor equilibrar as responsabilidades dos Estados envolvidos com a questão. Por um lado, foi reforçada a cooperação regional com o intuito tanto de aprofundar a governança migratória entre Haiti, Equador, Peru, Bolívia e Brasil quanto de estreitar os vínculos entre as autoridades de cada país responsáveis pelo combate a crimes associados à rota migratória irregular. Por outro lado, o governo brasileiro ampliou de forma significativa os canais oficiais de migração, por meio de seu programa de vistos em Porto Príncipe, em parceria com a OIM, com o objetivo de permitir que maior número de migrantes viajasse diretamente ao Brasil por vias regulares e seguras, bem como de desestimular a utilização de rotas irregulares perigosas e onerosas aos cidadãos haitianos.

Importantes passos em direção a um maior engajamento da comunidade internacional com o princípio da responsabilidade compartilhada de países de origem, trânsito e destino têm sido dados nesta década. No contexto do fluxo migratório misto da África rumo à Europa, movimento que se intensificou no século XXI, países de ambos os continentes estabeleceram, em 2006, o Diálogo Euro-Africano sobre Migração e Desenvolvimento, conhecido como o *Processo de Rabat*. Com o fim de aperfeiçoar os mecanismos de coordenação, lastreado

no princípio da responsabilidade compartilhada, o Diálogo tomou por base quatro pilares: (i) organização do fluxo migratório regular; (ii) melhoria da gestão fronteiriça e combate à migração irregular; (iii) fortalecimento das sinergias entre migração e desenvolvimento; (iv) promoção e defesa da proteção internacional a migrantes em situação de vulnerabilidade e refugiados. Nesse sentido, a Declaração Política de Valletta, emitida em 2015 por ocasião de cúpula do grupo, destacou o elevado grau de interdependência de África e Europa em questões de migração e desenvolvimento, reiterou a obrigação de pleno respeito aos direitos humanos de migrantes, independentemente de sua condição migratória, e sublinhou a importância da responsabilidade compartilhada na gestão de fluxos migratórios⁵⁶.

No âmbito latino-americano e caribenho, a responsabilidade compartilhada de países de origem, trânsito e destino passou a ser expressamente prevista em instrumento que trata do movimento de refugiados, deslocados e apátridas. Por ocasião da celebração do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, em dezembro de 2014, os países da América Latina e Caribe emitiram a Declaração e o Plano de Ação do Brasil – “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe” –, de forma a reiterar e aprofundar os compromissos humanitários assumidos em matéria de proteção internacional. No documento, foi sublinhada a centralidade da responsabilidade compartilhada na busca de respostas a desafios relacionados à vulnerabilidade de pessoas forçadas a se deslocarem de suas comunidades de origem⁵⁷.

56 “We agree to respond decisively and together manage migration flows in all their aspects, guided by the principles of solidarity, partnership and shared responsibility”. VALLETTA SUMMIT ON MIGRATION. Valletta Political Declaration, 12 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

57 ONU. CARTAGENA + 30. Declaração do Brasil, Brasília, 3 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

A matéria também tem sido incluída com destaque em importantes entendimentos multilaterais. No âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, fruto do processo iniciado na Cúpula Rio+20, em 2012, e adotada na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2015, a relação entre migração e desenvolvimento é reconhecida como relevante para países de origem, trânsito e destino, com a necessidade de respostas concertadas globalmente, a fim de garantir processos migratórios seguros, ordenados e regulares⁵⁸.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em resolução adotada em junho de 2015, refere-se à responsabilidade compartilhada dos países de origem, trânsito e destino para a promoção e a proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, de forma a evitar que caiam em situações de vulnerabilidade⁵⁹.

A Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas no segundo semestre de 2016 e que lançou as bases das negociações para os Pactos Globais sobre uma Migração Segura, Ordenada e Regular e sobre Refugiados, explicitamente reconhece, em seu parágrafo 11, a responsabilidade compartilhada dos Estados para a gestão de grandes movimentos de migrantes e refugiados de forma a promover o respeito e a proteção dos direitos humanos. Destaca, ademais, a importância da cooperação entre países de origem, trânsito e destino a fim de que as obrigações dos Estados consistentes

58 "Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Cooperaremos internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolva o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, assim como dos refugiados e das pessoas deslocadas". ONU. Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 27 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2022.

59 ONU. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Resolução A/HCR/RES/29/2, Protection of the human rights of migrants: migrants in transit, 22 de julho de 2015. Disponível em <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_HRC_RES_29_2.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

com o direito internacional perante os indivíduos afetados por tais deslocamentos sejam plenamente cumpridas⁶⁰.

1.4 Pactos Globais de Migração e de Refúgio: um novo grau de proteção ou apenas mais declarações de boas intenções?

A migração e o instituto do refúgio encontram significativo substrato comum, uma vez que, em ambos os casos, referem-se a deslocamentos de pessoas por fronteiras, seja por razões humanitárias, com vistas à obtenção de proteção internacional, seja por motivações econômicas, seja ainda por motivações relacionadas a questões ambientais, com pontos de intersecção e, muitas vezes, sobreposição. No entanto, o tratamento conferido pelo direito internacional a migrantes, de um lado, e refugiados, de outro, difere substancialmente, inclusive no que se refere ao grau de governança.

O refúgio encontra-se, há várias décadas, regulado tanto por instrumentos jurídicos multilaterais de caráter vinculante quanto por práticas incorporadas ao direito costumeiro, que conferem segurança jurídica para os indivíduos e os próprios Estados em relação às hipóteses de sua aplicação, aos princípios a serem observados e aos direitos a serem respeitados, configurando quadro normativo robusto e cogente. A Convenção sobre Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, ainda que não ratificados por todos os Estados, ditam os parâmetros de caráter humanitário e de proteção internacional a serem respeitados por todos os países do mundo.

O princípio do *non-refoulement* para refugiados e solicitantes de refúgio deve ser, por exemplo, observado por todos os Estados, mesmo aqueles que não são parte da Convenção, uma vez que compõe o mosaico

60 “We acknowledge a shared responsibility to manage large movements of refugees and migrants in a humane, sensitive, compassionate and people-centred manner [...]. International cooperation and, in particular, cooperation among countries of origin or nationality, transit and destination, has never been more important; “win-win” cooperation in this area has profound benefits for humanity. Large movements of refugees and migrants must have comprehensive policy support, assistance and protection, consistent with States’ obligations under international law [...]”. Id., AGNU, Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, 19 de setembro de 2016.

jurídico que reveste o instituto do refúgio no cenário internacional. No mesmo sentido, no campo da governança, há claramente um organismo que se ocupa do tema – o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados –, com mandato definido e planos estratégicos de atuação, tendo centralidade na matéria em seus aspectos normativos e operacionais.

Em oposição ao refúgio, a migração internacional, apesar de seu caráter global – envolvendo deslocamentos de pessoas por diferentes países e até por distintos continentes – e de suas características de natureza complexa – com impacto em diversas áreas, como questões econômicas, políticas, ambientais e de direitos humanos –, é um dos poucos temas de relevância mundial que não é tratado no âmbito de uma instituição multilateral com mandato abrangente. Tampouco dispõe de quadro normativo específico voltado para o fenômeno.

O atual regime sobre migrações caracteriza-se pela fragilidade institucional, pela fragmentação e dispersão de fontes normativas, pela informalidade e pela assimetria de responsabilidade pelos fluxos migratórios. Essa realidade reflete a permanente tensão entre a preservação do controle do Estado sobre suas fronteiras, com impacto sobre o movimento transnacional de pessoas, e o respeito aos direitos humanos dos migrantes. Essa situação retrata, outrossim, o próprio contexto complexo de muitos Estados, que são, ao mesmo tempo, países de origem, trânsito e destino, com interesses conflitantes dentro de suas próprias sociedades e posturas muitas vezes contraditórias sobre diferentes aspectos da migração. Não é raro observar em países com esse perfil discursos incisivos em defesa dos direitos de sua comunidade emigrada, ao mesmo tempo em que são adotadas atitudes com viés restritivo em matéria de admissão de imigrantes em seus territórios.

Em linhas gerais, os esforços internacionais, sobretudo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, em prol da liberação do trânsito de bens, serviços e capitais entre os países, com a celebração de tratados multilaterais, acordos regionais e entendimentos bilaterais

nessa direção, não foram acompanhados, de forma significativa, de iniciativas concertadas no âmbito multilateral voltadas para a circulação de pessoas⁶¹. Pode-se afirmar que a globalização, em termos regulatórios e de governança internacional, caminhou e avançou a passos largos em temas comerciais, de investimento e de serviços, mas ainda engatinha ao tratar do fluxo de pessoas em escala mundial.

No campo normativo, observa-se, assim, elevado grau de fragmentação de instrumentos emanados de uma série de órgãos dedicados a outros temas, como as Convenções de Direitos Humanos das Nações Unidas, as Convenções da Organização Internacional do Trabalho, resoluções proferidas pelo Conselho de Direitos Humanos e pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, além de pareceres, no âmbito regional, da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, com a adesão dos Estados em graus muito distintos.

Os principais instrumentos jurídicos que regulam direitos humanos em escala global, por se tratarem de disposições com validade *erga omnes*, ou seja, que devem aplicar-se a todos os Estados, têm impacto sobre a proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição migratória. Sua implementação, entretanto, tende a ser diluída em razão do caráter genérico dos dispositivos, não representando, em geral, garantias direcionadas às situações próprias e específicas relativas aos migrantes.

O baixo comprometimento da comunidade internacional com questões migratórias específicas se vê ilustrado pelo fato de que apenas 51 países são parte do instrumento multilateral mais relevante no campo migratório-laboral: a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em dezembro de 1990 e que entrou em vigor internacional em 2003.

61 “Enquanto os movimentos de capital, signos e a comunicação virtual aparentam dissolver fronteiras, certos fluxos de pessoas, produtos e lugares são focos de políticas restritivas e de foco seletivo”. FELDMAN-BIANCO, Bela. Deslocamentos, desigualdades e violência do Estado. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 67, n.2, abr./jun. 2015.

O número de ratificações é muito inferior ao que se esperaria de um tema tão debatido e com posição de destaque na agenda internacional neste século. O Brasil assinou o instrumento, mas ainda não o ratificou, encontrando-se em tramitação há vários anos no Congresso Nacional⁶².

Nesse contexto, aspectos importantes das migrações no século XXI, como a imigração irregular, a cooperação interestatal para o combate a redes transnacionais de contrabando de migrantes, a atração crescente de mão de obra qualificada por parte de determinados países, com impacto sobre os países de origem (o chamado *brain drain*), ainda não são objeto de tratamento condizente pela comunidade internacional, diluído em abordagens transversais à questão.

O órgão mais relevante da governança global das migrações, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), principal instância internacional dedicada exclusivamente ao tema migratório, ainda carece de maiores atribuições para coordenação, deliberação e normatização. Criada em 1951, a OIM tem perfil preponderantemente operativo e presta serviços a seus países-membros em questões como gestão migratória, combate ao tráfico de seres humanos, migrações laborais, serviços de saúde aos migrantes, retornos voluntários, cooperação técnica e elaboração de estudos e pesquisas. Foi inserida no sistema das Nações Unidas – na condição de organização associada – apenas em setembro de 2016⁶³.

Há, atualmente, discussões no âmbito da própria OIM sobre a reforma de sua constituição para a ampliação de suas responsabilidades. Considerando sua associação ao sistema onusiano, membros da organização têm advogado a favor da redefinição de seu papel, com o intuito de habilitá-la a exercer funções de liderança em temas relativos à

62 A Convenção foi remetida ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010, por meio da mensagem 696/2010. Desde junho de 2015, aguarda-se a composição de comissão especial para analisar a matéria.

63 “The United Nations and the International Organization for Migration, recognizing the need to work jointly to achieve mutual objectives, and with a view to facilitating the effective exercise of their responsibilities, agree to cooperate closely within their respective mandates and to consult on matters of mutual interest and concern”. ONU. AGNU. Resolução 70/296, adotada em 25 de julho de 2016, que aprovou o acordo sobre a relação entre as Nações Unidas e a Organização Internacional para as Migrações.

migração, o que representaria o aumento de suas competências no campo político. Pesam contra essa posição percepções de alguns países, sobretudo em desenvolvimento, de que a OIM ainda penderia excessivamente a favor das políticas migratórias que privilegiam os interesses de países desenvolvidos⁶⁴. Haveria, ademais, desconfiças sobre a factibilidade de a organização receber novas atribuições sem prejudicar o que tem sido sua principal missão até o momento: capacidade operacional no apoio à gestão de fluxos migratórios por parte dos Estados.

Diante desse cenário de falta de governança internacional e ausência de quadro normativo sobre as migrações, ganharam destaque movimentos em direção ao aperfeiçoamento de mecanismos de articulação regional. Entre os inúmeros foros migratórios de caráter regional ou sub-regional dos quais o Brasil participa, vale ressaltar o Foro Especializado do MERCOSUL – FEM –, inserido no contexto das Reuniões de Ministros do Interior e Justiça do agrupamento; a Comissão Especial de Assuntos Migratórios da Organização dos Estados Americanos; as Reuniões sobre Migrações da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC –; e a Conferência Sul-Americana sobre Migrações. O FEM tem-se mostrado, em particular, espaço de grande relevância para o estabelecimento de regras comuns e para a adoção de procedimentos harmonizados, visando a aumentar a cooperação dos países do bloco em temas migratórios e facilitar a circulação de seus nacionais nos países da região. O Acordo de Documentos de Viagem e o Acordo de Residência Temporária do MERCOSUL – este último será objeto de análise no próximo capítulo – mostram o comprometimento dos países sul-americanos com a questão.

Em sentido contrário, observa-se, em países da região, crescente tensão entre compromissos a favor do direito dos migrantes e do pleno respeito a seus direitos humanos, assumidos em declarações e

64 Para mais informações sobre as atribuições da OIM e desconfiças em relação a seu papel ver: FÁRIA, Maria Rita. Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015.

instrumentos regionais, e o exercício da soberania estatal sobre o controle migratório e de fronteiras. Países sul-americanos têm adotado práticas muitas vezes contraditórias e distantes do discurso empregado na arena internacional, como a possibilidade de detenção por razões migratórias, deportações sumárias e restrições de acesso ao instituto do refúgio.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA manifestou preocupação, por exemplo, ao governo argentino pela publicação, no início de 2017, de decreto que, de forma incidental, poderia relacionar o fenômeno migratório à criminalidade, em oposição à tradição de abertura a migrantes daquele país⁶⁵. Da mesma forma, medidas anunciadas pelo Chile em março de 2018, quando tomou posse novo governo, indicariam tendência mais restritiva nas políticas migratórias. O presidente chileno, Sebastián Piñera, declarou, poucas semanas após iniciar seu mandato, que “vamos fortalecer nossas fronteiras, para melhor proteger a qualidade de vida, a paz, a segurança de todos que vivemos nesse país”⁶⁶.

Nos últimos anos, houve um esforço concertado de parcela significativa da comunidade internacional no sentido de estabelecer parâmetros para uma melhor governança em matéria migratória, bem como para aprofundar a articulação entre migração e refúgio. Essa atitude deve-se à crescente percepção de que, apesar dos esforços de alguns países na estrita preservação da soberania estatal sobre o fluxo de pessoas em suas fronteiras, é necessário aperfeiçoar os mecanismos multilaterais de concertação face à crescente importância que fluxos migratórios mistos têm ganhado neste século. Posturas e visões unilaterais, bem como arranjos limitados a entendimentos bilaterais ou regionais, têm-se mostrado insuficientes para enfrentar os desafios impostos

65 OEA. CIDH. Relatório sobre a 161ª sessão ordinária da CIDH, em 22 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-161.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

66 “Vamos a fortalecer nuestras fronteras, para proteger mejor la calidad de vida, la paz, la seguridad de todos que vivimos en este país” (tradução do autor). PIÑERA, Sebastián. Disponível em <<https://www.facebook.com/SebastianPineraPresidente/videos/1876475925738009/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

pelos deslocamentos transfronteiriços de migrantes, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade, e de refugiados.

O Secretário-Geral das Nações Unidas, em relatório que antecedeu a Reunião de Alto Nível sobre Refugiados e Migrantes, realizada em Nova York em setembro de 2016, destacou que os membros da comunidade internacional devem encontrar caminhos tanto para assegurar o controle sobre suas fronteiras quanto para respeitar os direitos humanos de migrantes e refugiados. Acrescentou que somente por meio do desenvolvimento de mecanismos de governança será possível dar respostas aos grandes movimentos de pessoas que se observam no século XXI, a partir do compartilhamento de responsabilidades entre os Estados⁶⁷. Das ponderações do Secretário-Geral das Nações Unidas, dois aspectos fundamentais para o tratamento do tema sobressaem: (i) diante dos fluxos migratórios mistos, não é mais possível encontrar soluções dissociadas para questões relativas tanto a migrantes quanto a refugiados; (ii) é necessário criar mecanismos de governança que, ao mesmo tempo que preservem prerrogativas dos Estados sobre as matérias, conduzam ao aprofundamento da cooperação entre os países, de forma a enfrentar desafios que, por sua própria natureza, ultrapassam fronteiras e afetam, em diferentes graus, a comunidade internacional como um todo.

A Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes é resultado direto dessa percepção. O documento, adotado por 193 países por ocasião da Reunião de Alto Nível das Nações Unidas sobre Refugiados e Migrantes, à margem da 71ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em setembro de 2016, constituiu novo marco sobre o movimento transfronteiriço de pessoas, ao reconhecer que “os grandes deslocamentos de refugiados e migrantes são um fenômeno de responsabilidade comum da comunidade internacional, e demandam, portanto, abordagem e

67 ONU. AGNU. Report of the Secretary-General. In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants, 21 de abril de 2016. Disponível em: <https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/in_safety_and_dignity_addressing_large_movements_of_refugees_and_migrants.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

soluções globais”⁶⁸. A despeito de não ter caráter vinculante, não sendo propriamente uma fonte formal de direito internacional, a Declaração estabeleceu compromissos e padrões a serem observados por todos os membros da comunidade internacional, bem como lançou as bases para a elaboração dos pactos globais sobre migração e sobre refúgio.

Ao longo do processo de negociação do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, com conclusão prevista para dezembro de 2018, a clivagem entre países desenvolvidos / de destino e de países em desenvolvimento / de origem continuou, no entanto, acentuada. O governo dos Estados Unidos, cuja administração anterior havia participado ativamente da organização da reunião de alta cúpula sobre migrantes e refugiados, anunciou, em dezembro de 2017, sua retirada do exercício de negociação do instrumento. Em nota à imprensa de autoria do então Secretário de Estado, Rex Tillerson, os Estados Unidos, principal destino mundial de migrantes, manifestaram claramente sua oposição à flexibilização de sua soberania em questões migratórias e de controle de suas fronteiras. A cooperação internacional em matéria de migração, na visão expressada pelo governo norte-americano, somente pode ser entendida a partir do papel central dos Estados, não se admitindo qualquer tipo de matiz que envolva maior concertação dos membros da comunidade internacional baseada em estruturas de governança global⁶⁹.

Outra demonstração da distância ainda a ser percorrida a favor de uma governança migratória mais profunda é o caráter não vinculante do Pacto Global sobre Migrações. Os compromissos assumidos no instrumento servirão, em larga medida, como referências mínimas para políticas migratórias nacionais e para a cooperação internacional, mas terão pouco poder para ditar padrões que pautem o comportamento da comunidade internacional em questões migratórias.

68 MARQUEZ, Isabel; GODOY, Gabriel. Perspectivas para a Proteção de Migrantes e Refugiados à Luz da Declaração de Nova Iorque. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 11, n. 11, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Brasília, 2016.

69 UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. U.S. Ends Participation in the Global Compact on Migration. Nota à imprensa de Rex Tillerson, 03 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://usun.usmission.gov/united-states-ends-participation-in-global-compact-on-migration/>>. Acesso em: 27 set. 2022.

A versão final do documento, aprovada na sexta rodada de negociações, realizada em Nova York, de 9 a 13 de julho de 2018, reflete as contradições e dilemas que envolvem o tema migratório. O texto, por um lado, reitera o papel central do respeito à dignidade e da proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, regulares ou irregulares; sublinha a necessidade de assegurar seu acesso à justiça e a serviços públicos básicos; e estabelece a promoção de direitos dentro de uma perspectiva sensível a grupos particularmente vulneráveis no contexto de migrações transnacionais. Por outro lado, não é explícito ao tratar de proibições a expulsões coletivas e detenção de crianças e adolescentes por questões migratórias, não faz menção direta ao princípio do *non-refoulement* para migrantes em situação de risco e não estabelece condições e padrões mínimos para a condução de retornos forçados.

Mesmo diante de seu caráter não vinculante, da reiteração da centralidade da soberania estatal e da diluição de compromissos sobre questões migratórias, importantes atores internacionais informaram, na ocasião, não estarem em posição de confirmar sua adesão ao instrumento antes de procederem a consultas domésticas, como Austrália, Noruega e Polônia. Estados Unidos⁷⁰ e Hungria confirmaram que não participarão do Pacto, uma vez que contrariaria suas políticas internas sobre o tema. A Áustria, um pouco mais de um mês antes da conferência intergovernamental em que o Pacto será adotado (Marraquexe, 10 e 11 de dezembro de 2018), declarou que também não fará parte⁷¹. No âmbito

70 Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 2018, o presidente dos EUA, Donald Trump, afirmou: "We recognize the right of every nation in this room to set its own immigration policy in accordance with its national interests, just as we ask other countries to respect our own right to do the same – which we are doing. That is one reason the United States will not participate in the new Global Compact on Migration. Migration should not be governed by an international body unaccountable to our own citizens." Disponível em: < <https://ee.usembassy.gov/remarks-president-unga2018/>>. Acesso em: 27 set. 2022.

71 Declaração do chanceler austríaco Sebastian Kurz, em 31 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/-/bundeskanzler-kurz-bewahrung-der-osterreichischen-souveraenitaet-wichtig>>. Acesso em: 31 out. 2018.

regional, o Chile⁷², às vésperas do encontro no Marrocos, anunciou que não assinará o instrumento⁷³.

O Pacto Global sobre Refugiados tampouco parece representar salto significativo em direção a um real aprofundamento da cooperação internacional em matéria de refúgio. O documento mostra-se, na realidade, um exercício muito mais voltado para consolidar práticas e conceitos já existentes e impedir retrocessos em relação ao nível de proteção internacional atualmente assegurado a refugiados e solicitantes de refúgio. Um exemplo dessa postura defensiva foi a forte resistência por parte de alguns países à mera referência a instrumentos regionais que ampliaram o escopo de proteção internacional a refugiados, como a Declaração de Cartagena e a Convenção da Organização da Unidade Africana que Regula Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África. A resistência resultou na supressão da referência a tais instrumentos no corpo do texto, sendo-lhes feita simples menção em notas⁷⁴.

Ao contrário do ocorrido no processo de elaboração do Pacto Global sobre Migrações, que contou com papel central dos Estados, a minuta do Pacto Global sobre Refugiados foi construída pelo ACNUR. O órgão preparou as diferentes versões do texto, suprimiu passagens e incorporou sugestões de redação a partir de seu próprio entendimento, sem necessariamente refletir posições emanadas dos Estados ao longo do processo de negociação. O resultado final, levando-se em conta a avaliação de parte significativa das delegações que participaram da última consulta formal sobre o documento, realizada no início de julho de 2018, em Genebra, foi de que o exercício ficou aquém de suas possibilidades, tendo em conta as grandes expectativas criadas por ocasião do amplo consenso internacional sobre o tema refletido na Declaração de Nova

72 Declaração do subsecretário chileno de Interior, Rodrigo Ubilla, em 09 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://digital.elmercurio.com/2018/12/09/C/6D3G9SDD>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

73 A saída do Brasil do Pacto Global para uma Migração, Segura e Ordenada das Nações Unidas, decisão tomada em janeiro de 2019 pelo novo governo que acabara de tomar posse, é tratada no Posfácio.

74 BRASIL. MRE. Telegrama 1652, da Delegação do Brasil em Genebra, em 29 de junho de 2018.

York de 2016. Países que recebem grandes contingentes de refugiados, como Irã, Líbano, Jordânia e Paquistão, mostraram-se particularmente frustrados com o baixo nível de comprometimento do documento com o efetivo compartilhamento de responsabilidades no que diz respeito ao acolhimento⁷⁵.

Outro ponto que comprometeu o alcance do texto final do Pacto Global sobre Refugiados foi a ausência de referência a fluxos mistos, o que evitou maior conexão do instrumento com a questão dos migrantes e restringiu o espectro de proteção oferecido. A própria falta de menção expressa no documento sobre refugiados ao Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, com referências apenas laterais à necessidade de coerência com “outros processos e ações relacionados a pessoas em movimento”⁷⁶, revela o grau de resistência a lidar com movimentos complexos transnacionais, incluindo migrantes e refugiados.

A delegação do Brasil, em intervenção em nome do GRULAC durante a reunião realizada em julho de 2018, reconheceu os avanços logrados na minuta final em algumas áreas, mas destacou que o texto falhou ao não refletir devidamente as aspirações de muitos países quanto à abrangência e ao peso que o Pacto deveria ter⁷⁷.

O momento em que estas linhas são escritas é prematuro para análises mais incisivas sobre processos que ainda estão em fase incipiente. O real efeito dos Pactos dependerá dos mecanismos para sua implementação e do efetivo comprometimento de todos os países em colocar em prática os compromissos assumidos. As evidências mostram que o aumento dos fluxos mistos é uma realidade que se impõe no século XXI, afetando em diferentes níveis todos os membros da comunidade internacional, o que demandaria o aprofundamento da coordenação entre países de origem, trânsito e destino e o estabelecimento de

75 BRASIL. MRE. Telegrama 1718, da Delegação do Brasil em Genebra, de 11 de julho de 2018.

76 Id., Telegrama 1652, da Delegação do Brasil em Genebra, de 29 de junho de 2018.

77 “We are mindful that the final draft is not exactly what many countries had envisaged. We are also aware that it still has language that many delegations are not completely comfortable with”. Id., Telegrama 1719, da Delegação do Brasil em Genebra, de 11 de julho de 2018.

mecanismos de governança. O elemento central para a efetividade das medidas previstas continua a ser, entretanto, a vontade política de cada Estado de implementá-las, tendo em vista o caráter não vinculante dos instrumentos e a indefinição quanto às metas e indicadores que pautarão o seu seguimento. A edição dos Pactos sobre migração e sobre refúgio, com todos os avanços e proteções neles previstos, somente representará um marco inovador na governança internacional sobre ambas as matérias se houver engajamento efetivo dos Estados. A questão tem-se mostrado, contudo, controversa e imprevisível, diante da adoção cada vez mais frequente de atitudes unilaterais por parte de importantes atores estatais e do apelo crescente de discursos de caráter restritivo em relação à movimentação de pessoas junto a relevantes setores da sociedade.

1.5 Considerações

Ao longo deste capítulo, foram feitos comentários sobre a consistente tendência observada em escala global de crescimento de fluxos mistos de migrantes e refugiados, realidade que, ainda que em diferentes graus, atinge todos os integrantes da comunidade internacional. A própria definição do que seria migrante e refugiado tornou-se mais complexa, tendo em vista a necessidade de se oferecer proteção e garantir o respeito aos direitos humanos de milhões de pessoas que atualmente cruzam fronteiras em situação de vulnerabilidade, independentemente da motivação que as tenha levado a sair de seu local de origem.

Esse aumento acarretou mudanças importantes nos próprios limites que separam países de origem, trânsito e destino, uma vez que, em muitos casos, países carregam essas características ao mesmo tempo e adotam políticas distintas, frequentemente contraditórias, em relação à movimentação de pessoas. A responsabilidade compartilhada dos Estados sobre fluxos mistos passou a ocupar, por isso, um lugar de relevo no âmbito das discussões em organismos regionais e multilaterais sobre o aprofundamento da cooperação internacional e a configuração de uma

melhor governança acerca de movimentos de migrantes e refugiados. Tal aspiração de muitos países esbarra, porém, na reafirmação cada vez mais incisiva da soberania sobre o controle de suas fronteiras por Estados protagonistas do cenário internacional, comprometendo a perspectiva de reais avanços na matéria. As dificuldades para a celebração de pactos globais sobre migração e refúgio que efetivamente representem novos paradigmas sobre essas questões, não obstante o inegável crescimento dos fluxos mistos em nível planetário, ilustram os imensos obstáculos a serem superados.

A partir desse complexo cenário, torna-se possível discutir o deslocamento de migrantes e de refugiados em direção ao Brasil ao longo do século XX e, sobretudo, nas primeiras décadas do presente século.

Capítulo 2

Fluxos de migrantes e de refugiados para o Brasil no século XXI

Neste capítulo, examinam-se as movimentações de imigrantes e de refugiados rumo ao Brasil no século XXI, bem como se apresentam dados referentes à baixa participação do país na recepção de correntes migratórias e de refugiados em escala mundial. No campo migratório, analisam-se dois fenômenos em particular: (i) o impacto do Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados; (ii) o intenso fluxo de cidadãos haitianos ao Brasil na presente década. São analisadas informações colhidas a partir de bancos de dados dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho, bem como da Polícia Federal, com o intuito de quantificar a entrada de migrantes e refugiados no país, qualificar seu perfil e verificar o impacto desse fluxo no mercado de trabalho nacional. Tal análise é necessária para desmistificar supostos riscos propalados quanto à abertura do país a migrantes e refugiados.

2.1. O imaginário nacional: Brasil no século XXI, um país ainda formado por imigrantes?

Um dos grandes mitos que povoam o imaginário nacional é que o Brasil seria um país formado por imigrantes, originários de vários rincões

do planeta, e que, por conta disso, seria um exemplo de convivência pacífica de vários povos, aberto à acolhida e livre de atitudes xenofóbicas. A análise dos dados de ingresso de estrangeiros no território nacional ao longo do século XX revela, porém, outra realidade, bem diversa da percepção generalizada, propagada quase de forma ufanista. O Brasil entrou no século XXI com um percentual ínfimo de estrangeiros em sua população, muito abaixo dos números mundiais e da própria média sul-americana, com uma legislação restritiva, que visava, sobretudo, à proteção do mercado de trabalho interno e via o estrangeiro como um elemento de potencial risco à segurança nacional.

Nas primeiras décadas do século XX, observou-se significativo fluxo migratório ao Brasil. De 1904 a 1930, ingressaram no país 2.142.781 imigrantes, o que representou uma média anual de 79 mil pessoas⁷⁸. As principais nacionalidades desse movimento migratório foram portugueses, italianos e espanhóis. Nesse período, houve destaque também para a imigração de japoneses. No período de maior fluxo, ou seja, até 1920, a contribuição demográfica de estrangeiros em relação à população local chegou a representar 11% do crescimento populacional brasileiro. Podem ser apontados como fatores que contribuíram para o relevante ingresso de estrangeiros no período “a pressão populacional resultante do estágio da transição demográfica na Europa e a necessidade de força de trabalho livre”, preferencialmente branca, diante da recente abolição da escravatura e da influência de políticas que tinham o intuito, entre outros, de alterar a composição racial da mão de obra do país, fortemente marcada por séculos de escravidão⁷⁹.

A partir da década de 1930, o governo brasileiro passou a adotar medidas de caráter restritivo, com a edição de lei que previa reserva de mercado para os trabalhadores brasileiros e a inserção de entraves nas Constituições de 1934 e 1937, como a previsão de cotas fixas para a

78 LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional da evolução da população brasileira (1872 a 1972). *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 8, pp. 49-90, 1974, p. 54.

79 OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. *Cadernos OBMigra*, Brasília, v. 1, n. 3, pp. 252-279, 2015, p. 256.

entrada de estrangeiros no país. Além disso, a legislação então vigente fazia aberta referência à predileção por imigrantes europeus, conferindo poderes ao Estado para limitar o ingresso de estrangeiros de outras origens⁸⁰. Como consequência, houve queda acentuada no número médio de imigrantes que ingressaram no Brasil entre os anos 1930 e 1963, que totalizaram 45 mil anuais⁸¹.

Em 1940, a tendência minguante de ingresso de imigrantes no Brasil já se refletia no censo, com 96,6% da população formados por brasileiros natos e apenas 3,4% por estrangeiros. O declínio adquiriu cores ainda mais dramáticas nas décadas subsequentes, com a implementação de políticas de viés restritivo, cujo ápice foi a edição da Lei nº 6.815, de 1980, que sacramentou visão seletiva sobre o ingresso de imigrantes no país e limitou fortemente os canais regulares de acesso ao mercado de trabalho nacional a estrangeiros, conforme se examinará no próximo capítulo. Com isso, segundo o censo demográfico realizado na virada do século, menos de 0,5 % da população brasileira era formada por pessoas nascidas em outros países⁸².

80 O Decreto-lei 406/1938, em seu artigo 2º, dispunha que o ingresso de estrangeiros seria norteado pela “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia”.

81 LEVY, Maria Stella Ferreira, *op. cit.*, p. 55.

82 BRASIL. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Tendências Demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. Estudos e Pesquisas: Informação demográfica e Socioeconômica* Rio de Janeiro, n. 20, 2007, p. 64.

**População Estrangeira e População Total
Brasil – 1900-2000**

Ano	População Estrangeira (N ^o Absolutos) (A)	População Total Brasil (N ^o Absolutos) (B)	Proporção de Estrangeiros (A/B) (%)
1900	1.074.511	16.364.923	6,16
1920	1.565.961	29.069.644	5,11
1940	1.406.342	39.752.213	3,42
1950	1.214.184	50.730.213	2,34
1970	1.229.128	91.909.909	1,32
1980	912.848	118.089.858	0,77
1991	767.781	146.825.475	0,52
2000	651.226	169.799.170	0,38

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1900 a 2000.

83

A esse cenário de diminuição drástica do percentual de estrangeiros na população total brasileira, somou-se, nas últimas décadas do século passado, a mudança do perfil do Brasil em aspectos migratórios: de país predominantemente receptor de pessoas de outras regiões do mundo, o país passou a ser emissor de seus nacionais ao exterior, com saldo migratório negativo no período⁸⁴. As décadas de 1980 e 1990 representaram período de importante perda populacional brasileira, causada pela saída de nacionais motivados a residir em outros países, com redução líquida da população brasileira, em termos estritamente migratórios, da ordem de dois milhões de pessoas⁸⁵. No final do século passado, além de haver praticamente se fechado a imigrantes e ter se mantido alheio aos principais fluxos migratórios em termos globais, o Brasil se tornou país de emigração, com o estabelecimento de importantes comunidades brasileiras no exterior, sobretudo em países desenvolvidos.

No século XXI, novos fluxos migratórios passaram a dirigir-se ao país, alterando a composição do quadro migratório brasileiro, sem

83 PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, pp. 23-33, 2005, p. 28.

84 CAMPOS, Marden Barbosa de. Passado, presente e futuro das migrações internacionais no Brasil. *Estudos e Pesquisas: Informação demográfica e Socioeconômica, Mudança Demográfica no Brasil no século XXI*, IBGE, Rio de Janeiro, n. 3, 2015, p. 125-137.

85 *Ibid.*, p. 125-137.

afetar, contudo, o baixo percentual de estrangeiros em comparação ao total da população brasileira. Segundo dados dos censos demográficos, entre 2000 e 2010, houve redução de 13,3% no número de estrangeiros residentes no Brasil⁸⁶ – de 683.830 para 592.610 –, com expressiva queda percentual de nacionalidades tradicionais de imigração ao Brasil ao longo do século XX. Portugueses, o principal grupo em ambos os censos, representavam 31,18% dos estrangeiros em 2000 e 23,28% em 2010; japoneses, 10,37% em 2000 e 8,27% em 2010; italianos, 8,05% em 2000 e 6,27% em 2010; e espanhóis, 6,38% em 2000 e 5,18% em 2010⁸⁷. Tal declínio refere-se às próprias características desses grupos migratórios, originários preponderantemente do hemisfério Norte e formado por imigrantes de idade mais avançada, reflexo do período do movimento migratório em que se deslocaram ao Brasil. As cifras revelam, em larga medida, a ausência de novos fluxos migratórios desses países ao Brasil nas últimas décadas, bem como a diminuição, em razão de falecimento, do estoque de imigrantes dessas nacionalidades.

Nesse contexto, o Brasil iniciou o século XXI com somente 0,3% da população composta por estrangeiros, percentual insignificante em relação ao total brasileiro e que contradiz a errônea percepção de que o país é formado por imigrantes. Apesar do importante número de estrangeiros que imigraram ao país na primeira metade do século XX, o Brasil ingressou neste século praticamente fechado a novos fluxos e com saldo migratório líquido negativo, isto é, com muito mais cidadãos brasileiros que daqui saíam do que estrangeiros que entravam.

2.2 Principais fluxos de imigrantes ao Brasil nesta década

As primeiras décadas do século XXI marcaram importante mudança no volume e na origem dos fluxos migratórios rumo ao Brasil. De um lado,

86 FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. Migração internacional na perspectiva da CIPD além de 2014: o caso do Brasil no século XXI. *Cairo+20: perspectivas da agenda de população e desenvolvimento sustentável pós-2014, Serie Investigaciones*, n. 15, Rio de Janeiro: ALAP, 2014, p.192.

87 *Ibid.*, p.193.

observou-se crescimento no número de registros de estrangeiros no país, sobretudo na presente década. De outro lado, países em desenvolvimento passaram a ser a principal fonte de imigrantes ao Brasil.

Dados extraídos em setembro de 2018 do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros da Polícia Federal – SINCRE –, base de dados com os registros de todos os imigrantes em situação regular no Brasil, demonstram que, a partir de 2010, houve crescimento sustentado de novas entradas no sistema, ao se somarem todos os registros efetuados pela Polícia Federal com fundamento nas diferentes bases legais que lastreiam as hipóteses de residência no Brasil. Em 2010, foram efetuados 54.359 novos registros; em 2011, 74.406; em 2012, 97.832; em 2013, 105.588; em 2014, 113.717; em 2015, 111.797. O ápice de tal movimento foi o ano de 2016, com 123.456 registros⁸⁸.

Os principais motivos apontados para o retorno da atratividade do Brasil como destino de movimentos migratórios são a crise econômica enfrentada por tradicionais regiões receptoras de imigrantes no final da década passada, como a América do Norte e a Europa, o desempenho positivo da economia brasileira no mesmo período e a adoção de políticas pelo governo brasileiro que sinalizavam a disposição do país de acolher novos fluxos de imigrantes. O aprofundamento da crise econômica no Brasil em anos recentes impactou diretamente essa tendência, alterando a curva de novas entradas, que passou a ser decrescente. Foram efetuados, assim, 102.880 registros em 2017 e, até setembro de 2018, 80.257.

Como já afirmado, houve, também, mudança acentuada na origem das correntes migratórias ao Brasil na década de 2010. Se, ao longo do século passado, os imigrantes eram predominantemente oriundos da Europa, com destaque para portugueses, italianos e espanhóis, além do importante contingente de japoneses, os grupos mais importantes de estrangeiros a imigrar para o Brasil a partir de 2010 passaram a ter como ponto de partida países em desenvolvimento localizados no

88 Dados obtidos no Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros da Polícia Federal – SINCRE – em setembro de 2018.

Hemisfério Sul, principalmente na América Latina e Caribe, como Haiti, Bolívia, Argentina e Paraguai, e, em menor número, na África, como Senegal e Gana, com reflexos no perfil dos trabalhadores estrangeiros no Brasil. Ressalte-se, ademais, o significativo movimento de cidadãos venezuelanos ao país a partir de 2015. Houve, nesse sentido, redução média da faixa etária e do nível de escolaridade. A título ilustrativo, haitianos, que, até o fim da década passada, representavam número insignificante de registros migratórios no Brasil, passaram a ser o mais relevante coletivo de imigrantes no país nos últimos anos, com 80.998 novas entradas no SINCRE entre 2010 e 2016⁸⁹.

Número de imigrantes, por país de nascimento e ano de entrada. 2010-2016⁹⁰

Principais países	Ano de entrada							Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Total	38.184	51.123	57.536	81.200	81.401	67.847	59.843	437.134
República do Haiti	306	2.656	4.360	14.227	19.660	19.212	20.577	80.998
Bolívia	9.965	12.783	11.331	11.586	6.546	5.154	3.471	60.836
Argentina	3.041	3.447	4.056	4.950	5.551	4.231	3.634	28.910
Colômbia	970	1.333	2.796	6.102	5.764	5.473	5.020	27.458
Peru	1.419	2.018	3.864	3.565	3.622	2.845	2.242	19.575
Paraguai	2.343	2.453	3.142	3.299	3.473	2.667	1.754	19.131

2.3 Perfil dos estrangeiros no Brasil: análise do mercado de trabalho nacional

Os novos fluxos de imigrantes ao Brasil neste século têm impactado o campo trabalhista nacional, com a tendência de que mais estrangeiros sejam incorporados no mercado laboral formal. A partir da análise dos principais países de origem dos imigrantes nos últimos anos, é possível

89 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina, TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 51.

90 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (orgs.). *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p.51.

verificar mudanças importantes no nível educacional, faixa etária e perfil racial do trabalhador estrangeiro, alterando o quadro migratório há pouco vigente.

Segundo dados da RAIS⁹¹, observou-se crescimento sustentado no número de estrangeiros inseridos no mercado de trabalho formal no Brasil. Tomando-se por base o início desta década até 2015, houve crescimento de 131% no estoque de mão de obra estrangeira absorvida pelo mercado de trabalho brasileiro, partindo de um patamar de 54.333 estrangeiros empregados formalmente em 2010 para 125.535 ao final de 2015⁹².

A partir de 2013, haitianos passaram a ser o principal grupo inserido no mercado de trabalho nacional, suplantando, por exemplo, cidadãos portugueses, que ocuparam, em níveis históricos, o primeiro lugar entre as nacionalidades mais empregadas formalmente no Brasil. Cidadãos haitianos superaram, inclusive, nacionais de países da América do Sul, cujo fluxo migratório rumo ao território nacional ganhou destaque neste século.

Houve, nesse sentido, mudança no perfil do imigrante inserido no mercado laboral brasileiro. No início desta década, apenas 12% dos estrangeiros trabalhando formalmente no Brasil eram formados por pretos e pardos, ao passo que, em 2015, esse grupo passou a representar 40% dos trabalhadores estrangeiros, alteração significativa em apenas cinco anos. Essa transformação foi causada pelo aumento do fluxo migratório não apenas de haitianos, mas também de nacionais de países da África, com destaque para senegaleses e ganenses. Houve, além disso, modificação no nível médio de escolaridade dos imigrantes. Se, em 2010, 54% dos estrangeiros empregados formalmente no Brasil dispunham de nível superior, essa cifra caiu para 30% em 2016. Essa queda é reflexo

91 BRASIL. Ministério do Trabalho. RAIS: Relação Anual de Informações Sociais, relatório entregue por empregadores ao Ministério do Trabalho para a elaboração de estatísticas laborais, 2016.

92 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2016. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016, p. 14.

das políticas brasileiras adotadas no período, que enfocaram não apenas critérios de seletividade a partir de solicitações dos empregadores, mas também aspectos humanitários, como a política especial desenvolvida para cidadãos haitianos, e questões de integração regional, como o Acordo de Residência do MERCOSUL. Essas políticas passaram a permitir a imigração ao Brasil com a concessão de plenos direitos na área trabalhista, independentemente do perfil e do histórico laboral do estrangeiro⁹³.

Observou-se ainda importante alteração nos principais campos de ocupação de estrangeiros no Brasil, a partir da mudança em seu perfil, conforme anteriormente descrito. Em 2010, parte substantiva dos cargos ocupados por estrangeiros no mercado de trabalho formal brasileiro – 41,20% – estava preenchida por grupos de maior qualificação (diretores/gerentes e profissionais de nível superior), posições ocupadas, sobretudo, por nacionais de países desenvolvidos, somados a argentinos e coreanos. Meia década mais tarde, com o aumento exponencial na entrada de cidadãos haitianos e com o ingresso expressivo de trabalhadores da América do Sul e, em menor medida, de países africanos, os principais empregos ocupados por estrangeiros passaram a concentrar-se em atividades com menor exigência de qualificação, como o final da cadeia produtiva do agronegócio, em trabalhos em frigoríficos e abatedouros. Houve, em consequência, achatamento do salário médio pago a estrangeiros no momento da admissão. Cerca de 45% dos estrangeiros no mercado de trabalho formal recebiam menos de dois salários mínimos em 2016, com destaque, nesse segmento, para cidadãos do Haiti, Bolívia, Paraguai, Bangladesh e originários de países africanos⁹⁴.

Outra característica da migração laboral estrangeira ao Brasil é sua distribuição regional. O estado de São Paulo concentra 37% dos

93 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina; TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 84.

94 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina; TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 85.

trabalhadores estrangeiros no país e os estados da Região Sul empregam, em conjunto, 34% da mão de obra imigrante em território nacional⁹⁵.

Os principais órgãos relacionados à concessão de autorizações para fins de trabalho são a Coordenação-Geral de Imigração – CGIg – e o Conselho Nacional de Imigração – CNIg –, ambos vinculados ao Ministério do Trabalho, mas com atribuições distintas⁹⁶. A CGIg é uma unidade administrativa diretamente subordinada ao gabinete do Ministro do Trabalho, com atribuição de analisar e conceder autorizações de trabalho com base em resoluções emanadas pelo CNIg. Em linhas gerais, as autorizações concedidas pela CGIg têm caráter seletivo, com base em pedidos formulados por empregadores interessados em trazer mão de obra estrangeira diante de necessidades do mercado de trabalho nacional. O CNIg, por sua vez, é órgão que atua predominantemente em termos normativos, com atribuições de regulação sobre matéria migratória laboral. Sua composição é quatripartite, com representantes do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e da sociedade civil, e conta, ademais, com a participação de organismos internacionais e organizações não governamentais interessadas em questões migratórias. A partir da Resolução Normativa nº 27, de 1998, que trata da concessão de autorizações vinculadas a situações especiais e casos omissos, utilizada intensamente nesta década para tratar de pedidos envolvendo cidadãos haitianos, o CNIg adquiriu papel relevante na regularização migratória de estrangeiros no país, conforme será analisado no Capítulo IV.

As autorizações de trabalho da CGIg, pautadas por seu caráter seletivo com base em demandas do setor privado, são concedidas preponderantemente para nacionais de países desenvolvidos ou originários de países em desenvolvimento com investimentos no país. A principal nacionalidade nesta década é a estadunidense, com participação destacada de nacionais do Reino Unido, Índia, Itália, Espanha, Alemanha,

95 Ibid., p. 86.

96 Com a extinção do Ministério do Trabalho em janeiro de 2019, houve importante reconfiguração dos atores que se ocupam de temas migratórios. O tema é tratado no Posfácio.

França e China. A exceção a tal padrão são os cidadãos das Filipinas, que ocuparam a segunda posição entre as nacionalidades que mais receberam autorizações de trabalho em 2016, em razão de sua elevada participação em atividades relacionadas a trabalhos em embarcações e plataformas. As autorizações para trabalho nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro representam mais de 80% do total concedido em 2016. A esse respeito, trabalhos relacionados à atividade petrolífera ganham destaque, com 12.593 autorizações concedidas naquele ano⁹⁷.

As autorizações concedidas pelo CNIg, por sua vez, abrangem público com perfil completamente distinto, uma vez que sua ampla maioria foi concedida com base em razões humanitárias. Não são adotados critérios de seleção fundados nos interesses dos empregadores e nas qualificações profissionais do estrangeiro. Entre 2011 e 2016, 52.429 autorizações foram concedidas pelo conselho, 96,5% das quais lastreadas na Resolução Normativa nº 27, que foi aplicada para a regularização migratória de amplos contingentes de estrangeiros, sobretudo de países em desenvolvimento, que se encontravam à margem de respostas migratórias à sua situação no Brasil. Apenas no ano de 2015, por exemplo, 36.273 autorizações foram deferidas para cidadãos haitianos, valendo-se de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Trabalho que permitiu que solicitações de refúgio de nacionais do Haiti fossem solucionadas por via migratória, uma vez que não se enquadravam nas hipóteses de refúgio reconhecidas pelo Brasil – tema que será retomado nos próximos capítulos. Em 2016, a maior parte das autorizações concedidas pelo CNIg foi para cidadãos de Gana, Senegal e Bangladesh, representando 64,5% do total. Um dado importante referente às autorizações concedidas pelo Conselho diz respeito à faixa etária de seus beneficiários – 92% dos estrangeiros tinham entre vinte e quarenta e nove anos, ou seja,

97 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina; TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 22.

estavam em plena idade economicamente ativa –, o que sublinha seu potencial de contribuição para o mercado de trabalho brasileiro.

A mão de obra estrangeira não passou, contudo, incólume à crise econômica que tem afetado o país nos últimos anos. A recessão da economia brasileira em 2015 e 2016 e o baixo crescimento nos períodos posteriores tiveram efeitos danosos na contratação de imigrantes e na demissão de estrangeiros, parcela particularmente vulnerável em momentos de instabilidade. Pela primeira vez nesta década, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho – CAGED –, o número de demissões de trabalhadores estrangeiros – 50.959 – foi superior ao de admissões – 40.066 –, tendência já observada nos últimos meses de 2015⁹⁸. O saldo negativo de 10.893 postos de trabalho foi particularmente relevante para cidadãos haitianos, que representaram 47% das demissões no período. As dispensas de trabalho afetaram todos os grupos de migrantes a partir de critérios de escolaridade, mas foram particularmente relevantes para aqueles de menor nível de instrução.

Ressalte-se que, a despeito do crescimento observado nesta década do número de imigrantes inseridos no mercado laboral brasileiro – com importantes mudanças no perfil do trabalhador estrangeiro –, sua proporção frente à força de trabalho nacional continua a ser insignificante: seu percentual evoluiu de 0,12%, em 2010, para 0,27%, em 2017.

98 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina; TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 88.

**Nº de trabalhadores ocupados no mercado formal
(%), segundo status migratório - 2010/2017**

Ano	Total Geral	Total Imigrantes
2010	100,00	0,12
2011	100,00	0,13
2012	100,00	0,15
2013	100,00	0,18
2014	100,00	0,22
2015	100,00	0,25
2016	100,00	0,24
2017	100,00	0,27

Fonte: MTb/RAIS, 2017⁹⁹

Nesse contexto, argumentos de que a entrada de mão de obra estrangeira representaria perigo aos trabalhadores brasileiros não se sustentam diante da realidade migratória no campo laboral. Políticas voltadas para o acolhimento, a capacitação e a integração de imigrantes ao mercado de trabalho do país, longe de colocar em risco a empregabilidade do trabalhador nativo por alegado temor de concorrência, são passo essencial para rapidamente potencializar suas habilidades em benefício do desenvolvimento nacional. As cifras indicam, ademais, que há ampla margem para a formulação de estratégias para a atração de mão de obra de nacionais de outros países, a fim de complementar a força de trabalho local e suprir as carências e necessidades da economia brasileira.

2.4 O Acordo de Residência do MERCOSUL como novo paradigma para a circulação de pessoas no âmbito regional

Conforme apontado no capítulo anterior, a tendência predominante de fluxos migratórios na América do Sul é de deslocamentos intrarregionais,

99 OBMigra (Observatório das Migrações Internacionais, constituído a partir de cooperação entre a Universidade de Brasília e o Ministério do Trabalho/ CNIg), informação preparada em 07/11/2018.

representando cerca de 70% das movimentações de migrantes na região. Os dados referentes ao Brasil não são diferentes. Apesar de se dar em escala inferior àquela verificada em outros países da América do Sul – como a Argentina, país no qual a migração sul-americana representa mais de dois terços do total –, o fluxo de cidadãos sul-americanos rumo ao Brasil cresceu consideravelmente, ao se compararem os dados dos censos de 2000 e 2010 realizados pelo IBGE. A imigração regional, que representava aproximadamente 20% do total de imigrantes no Brasil em 2000, passou a corresponder a 30% do total dez anos depois¹⁰⁰.

País de nascimento	2000	2010
Total	42.526	76.426
Argentina	8.546	10.597
Bolívia	6.967	22.132
Chile	1.902	2.569
Colômbia	2.059	4.371
Equador	545	1.057
Paraguai	11.157	19.952
Peru	4.500	7.111
Uruguai	5.667	7.043
Venezuela	1.183	1.594

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

101

Nesse contexto, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, e internalizado no ordenamento jurídico nacional pelo Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, representou uma mudança de paradigma na política migratória brasileira.

100 OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; JARDIM, Antônio de Ponte; PEREIRA NETO, Enrique; QUINTINO, Felipe de Sousa. O Acordo de Residência do Mercosul e a inserção da força de trabalho sul-americana no Brasil: uma análise exploratória. In: *VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Población e XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Anais. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2016, p. 6. Disponível em: <<http://abep.org.br/xxencontro/files/paper/142-96.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

101 *Ibid.*, p. 7.

O MERCOSUL, desde sua criação, pelo Tratado de Assunção, dedicou-se preponderantemente a questões comerciais e alfandegárias, voltadas à circulação de bens e ao estabelecimento de uma tarifa externa comum para produtos de terceiros países. A questão da circulação de pessoas, que seria, em teoria, um dos pilares de um mercado comum, ficou em segundo plano nos primeiros anos de existência do bloco. A dimensão migratória do MERCOSUL começou a ter tratamento mais específico em 1997, ao ser incorporada ao rol de matérias discutidas na Reunião de Ministros de Interior do bloco, com foco preponderante em aspectos securitários.

Durante a presidência pró-tempore brasileira do MERCOSUL no segundo semestre de 2002, o tema migratório ganhou destaque. O Brasil lançou proposta de anistia a todos os migrantes de países do bloco que se encontrassem em situação irregular no território de outro. As discussões evoluíram e, a partir de texto da delegação argentina, deu-se um salto qualitativo em relação a questões migratórias. Além de permitir a regularização migratória de nacionais de países sul-americanos que aderissem ao acordo, a proposta autorizava a concessão de visto no país de origem do migrante, de forma a permitir seu ingresso no país de destino já na condição de residente¹⁰².

A principal inovação do acordo, que permite residência temporária por dois anos, passível de transformação em residência por prazo indeterminado ao final do período, refere-se ao foco do processo migratório com fins de obtenção de residência. O critério central passou a ser a nacionalidade do imigrante, e não mais sua condição, seja como trabalhador, seja como investidor, seja ainda como estudante. Isso significa que o cerne da análise para a concessão de residência passou a ser, assim, o próprio imigrante, e não mais o propósito de sua estada no país de destino, não sendo necessário qualquer tipo de comprovação sobre a finalidade da permanência. Retira-se, nesse sentido, qualquer

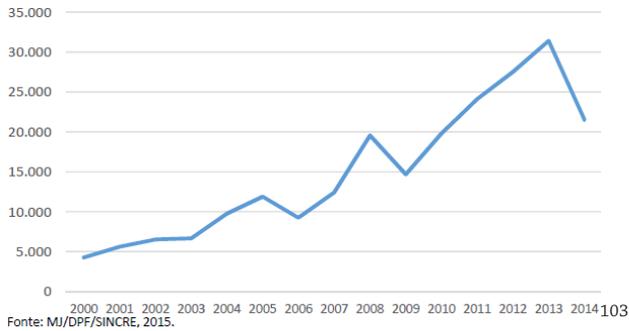
102 ONU. OIM. Integración y migraciones: El tratamiento de la variable migratória en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. *Cuadernos Migratorios*, n.3, Buenos Aires, 2012, p. 49-51.

critério de seletividade e discricionariedade do agente público em relação à avaliação das razões que levam o imigrante a se deslocar. Cabe apenas avaliar se o interessado é nacional dos países que são parte do acordo.

O acordo de residência do MERCOSUL apresenta, ademais, viés de respeito aos direitos humanos do migrante, ao garantir igualdade de tratamento em relação a nacionais em questões laborais, direito a reunião familiar, direito de acesso à educação, à revelia da situação migratória, e outros princípios que seriam posteriormente consagrados na nova lei de migração. Ressalte-se que o acordo foi assinado e entrou em vigor sob a égide do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980). Elaborado em pleno regime militar e centrado em questões de segurança nacional e de proteção ao mercado de trabalho nacional, o Estatuto trazia clara incompatibilidade em relação à Constituição Federal de 1988 e aos direitos e garantias nela previstos. A celebração do acordo do MERCOSUL evidenciou ainda mais essa contradição.

Os efeitos do Acordo de Residência do MERCOSUL foram rapidamente notados. Com a entrada em vigor do acordo, em 2009, o número de registros de migrantes de países sul-americanos junto à Polícia Federal deu um salto expressivo. Se, de 2000 a 2010, o número de migrantes dos países da região que procuraram as autoridades brasileiras oscilou de poucas centenas a 5.450 ao final da década, os valores foram praticamente triplicados em 2011, no ano seguinte subiram para 25.133 e atingiram seu ápice em 2013, com cerca de 30.000 registros efetuados durante a vigência do acordo. Em 2017, em razão da retração econômica do país, o número de registros regrediu para a casa de 18.000.

Imigrantes sul-americanos, por ano de entrada, Brasil 2000-2014



Até o fim de 2017, as nacionalidades com maior estoque de migrantes no Brasil, no contexto do Acordo de Residência do MERCOSUL, eram: bolivianos (73.585), colombianos (27.030), argentinos (21.930), paraguaios (18.831), peruanos (18.713) e uruguayos (10.143).

O acordo também teve impacto positivo em relação aos índices de trabalho formal de trabalhadores sul-americanos no Brasil. Segundo dados da RAIS, se, em 2010, 24.224 migrantes sul-americanos estavam empregados no mercado de trabalho formal, quatro anos mais tarde o número havia mais do que dobrado, passando a 49.571. O acordo, além de retirar da invisibilidade milhares de imigrantes sul-americanos que se encontravam em situação irregular no Brasil, estimulou a formalização de seu emprego, ao permitir que buscassem trabalho com a documentação devida e fossem retirados de situação de potencial vulnerabilidade.

Os dados mencionados excluem cidadãos venezuelanos, uma vez que a Venezuela não é parte do Acordo de Residência. O parlamento daquele país não ratificou o instrumento, o que impede a concessão de residência nos termos do referido instrumento. Tendo em conta o fluxo migratório misto recente de nacionais do país ao Brasil, com a chegada

103 OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; JARDIM, Antônio de Ponte; PEREIRA NETO, Enrique; QUINTINO, Felipe de Sousa. O Acordo de Residência do Mercosul e a inserção da força de trabalho sul-americana no Brasil: uma análise exploratória. In: *VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Población e XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Anais. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2016, p. 9. Disponível em: <<http://abep.org.br/xxencontro/files/paper/142-96.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

de muitos venezuelanos em situação de vulnerabilidade, foi necessário desenvolver política própria voltada a esse grupo, inspirada no Acordo de Residência, de forma a disponibilizar caminho de regularização migratória que atendesse às suas necessidades, conforme será examinado no Capítulo IV.

2.5 A “invasão” haitiana: mito e realidade sobre o fluxo por vias regulares e irregulares rumo ao Brasil

Ao se tratar de fluxos migratórios em direção ao território nacional neste século, o caso que representou novo paradigma foi o de haitianos que ingressaram no país a partir de 2010. Esse movimento migratório alterou a composição de estrangeiros no Brasil e reacendeu o debate interno sobre o acolhimento de migrantes. A vinda de cidadãos haitianos ao país estimulou a formulação de políticas que proporcionassem, ao mesmo tempo, o respeito aos direitos humanos dos migrantes e a gestão do fluxo de forma minimamente ordenada por meio de rotas regulares e seguras. Trouxe à superfície, no entanto, manifestações de segmentos da opinião pública brasileira embebidas de xenofobia e racismo.

O crescimento exponencial da migração haitiana ao Brasil em curto espaço de tempo – em 2010, 306 cidadãos daquele país eram considerados imigrantes no Brasil, ao passo que, ao final de 2015, já chegava a 81 mil o número de haitianos em território nacional registrados em tal condição¹⁰⁴ – provocou reações negativas e, muitas vezes, extremadas em parcelas da sociedade brasileira, que passaram a pedir o fechamento da fronteira e a caracterizar o fluxo de nacionais do Haiti ao Brasil como uma invasão¹⁰⁵. Autoridades chegaram a dar declarações de que, ao

104 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina; TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 51.

105 ÉBOLI, Evandro. Acre quer fechar fronteira para evitar excesso de haitianos no Brasil. *O Globo*, Brasília, 15 jan. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/acre-quer-fechar-fronteira-para-evitar-excesso-de-haitianos-no-brasil-11309952>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

receber haitianos e nacionais de países da África e do Oriente Médio, o Brasil se estaria abrindo à “escória do mundo”.

A análise dos dados referentes à entrada de haitianos no Brasil nesta década, bem como sua inserção no mercado de trabalho brasileiro, revela o descompasso entre a realidade migratória configurada por esse fluxo e a percepção criada com base em argumentos equivocados.

É necessário, inicialmente, analisar as razões pelas quais o Brasil passou a ser considerado um destino para cidadãos do Haiti, país fortemente marcado por correntes emigratórias¹⁰⁶. Alguns fatores podem ser apontados como principais causas: (i) a presença brasileira no Haiti, com a MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – e de diversas ações de cooperação empreendidas pelo Brasil com o país a partir do início deste século; (ii) o terremoto que devastou o Haiti em 2010, seguido, nos anos subsequentes, por furacões e surtos de cólera, o que deteriorou ainda mais as condições de vida da população haitiana; (iii) a adoção de políticas migratórias de viés cada vez mais restritivo por parte de tradicionais países de destino para os haitianos, como Estados Unidos, Canadá e França; (iv) divulgação, no Haiti, de informações sobre a situação econômica brasileira, que indicariam boa situação de empregabilidade e remuneração, com a perspectiva de grandes obras, em razão da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; (v) a imagem positiva do Brasil como país de acolhimento em uma sociedade multirracial.

A principal rota de ingresso de forma irregular no Brasil, a partir de 2010, e que se intensificou de 2013 até meados de 2015, foi através da fronteira entre o Brasil e o Peru, no estado do Acre. Por meio de rede de contrabandistas de pessoas, ao custo de até US\$ 5 mil, haitianos partiam, via Panamá, para o Equador e seguiam por via terrestre, passando pelo território peruano, até a fronteira brasileira. Conforme será analisado no

106 Dados das Nações Unidas estimam que 1,3 milhões de haitianos emigraram do Haiti, o que representa mais de 10% da população local. ONU. DESA. International migrant stock: The 2017 revision. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2017.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

Capítulo IV, a solicitação de refúgio foi amplamente utilizada como forma de obtenção de regularização provisória, diante da inexistência de canais migratórios adequados à luz da legislação então vigente. Entre 2010 e 2014, a Polícia Federal registrou 34.887 solicitações de refúgio formuladas por cidadãos haitianos. O papel do Equador é central no exame dessa rota. O país adota a política migratória de “cidadania universal”, segundo a qual não se exigem vistos de turismo ou de negócios para a entrada de estrangeiros em seu território. Além disso, o Equador desenvolveu política de aproximação com o Haiti, sobretudo a partir do terremoto que afetou o país caribenho, em 2010. Em tais condições, transformou-se rapidamente em importante componente da rota migratória irregular ao Brasil, na condição de país de trânsito, ao permitir o ingresso facilitado de haitianos por via aérea, sem a necessidade de visto. Estimulou-se, assim, a passagem de cidadãos haitianos pelo território equatoriano rumo ao destino final, o Brasil. Estima-se que, até 2015, mais de 35 mil haitianos tenham ingressado no Equador e cruzado o Peru, com destino ao Brasil, via a cidade acreana de Assis Brasil.

A tensão causada pela chegada de cidadãos haitianos em grandes números ao Estado do Acre de forma desordenada e por vias irregulares criou conflitos entre unidades federativas. O Acre, em iniciativa de sua Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, passou a apoiar, em 2014, o transporte de haitianos para centros econômicos do país, com destaque para a cidade de São Paulo, o que causou reações negativas por parte das autoridades das localidades de destino¹⁰⁷.

Apesar do caráter humanitário relacionado ao fluxo de haitianos ao Brasil, o instituto do refúgio, nos termos dos instrumentos internacionais e da legislação brasileira sobre a matéria, mostrava-se inadequado como mecanismo capaz de proporcionar garantias de direitos e regularização migratória a esse contingente de pessoas. Conforme será analisado no

107 Secretaria de Justiça de SP diz que Acre foi 'irresponsável' com haitianos. *G1*, São Paulo, 24 abr. 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/04/secretaria-de-justica-de-sp-diz-que-acre-foi-irresponsavel-com-haitianos.html> >. Acesso em: 20 jun. 2018.

Capítulo IV, o governo brasileiro, tendo em conta a crescente pressão migratória de nacionais haitianos e a gravidade da situação nos principais pontos de seu ingresso em território nacional, em regiões com poucos recursos e pouca experiência com o acolhimento de estrangeiros, teve que desenvolver uma estratégia que, por um lado, criasse canais migratórios regulares e seguros para a chegada de cidadãos haitianos diretamente ao Brasil, e, por outro, combatesse e eliminasse rotas irregulares que fragilizavam o controle migratório e submetiam suas vítimas a situações de extrema vulnerabilidade.

No que tange ao impacto da imigração haitiana no campo laboral, os nacionais do Haiti passaram a ocupar, a partir de 2013, o primeiro lugar entre as nacionalidades inseridas no mercado de trabalho formal brasileiro¹⁰⁸. Em 2016, 25.782 trabalhadores haitianos estavam registrados, número superior à soma das três nacionalidades que vinham em seguida (portugueses, paraguaios e argentinos)¹⁰⁹. A grande maioria dos trabalhadores haitianos (69,3%) é de homens, predominantemente jovens (entre 15 e 40 anos), e está concentrada em São Paulo e nos estados do sul do Brasil. Estão empregados, sobretudo, em atividades da construção civil, frigoríficos (abate de aves e suínos), restaurantes e limpeza.

A retração do mercado de trabalho formal brasileiro nos últimos anos, em razão da recessão econômica observada em 2015 e 2016 e da lenta recuperação da economia do país até o momento, teve impacto direto na empregabilidade de estrangeiros no país. Os haitianos foram a nacionalidade mais afetada pelo desemprego, representando, até fins de 2016, cerca de 30% da variação negativa, com o fechamento de 7.725 vagas formais de trabalho até então ocupadas por cidadãos haitianos.

108 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; TONHATI, Tânia. (Orgs.) A inserção dos imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Cadernos Obmigra*, ed. Especial, Brasília, 2015, p. 38.

109 CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; ARAÚJO, Dina; TONHATI, Tânia. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017, p. 80.

Diante desse cenário, observou-se, a partir de 2015, um aumento da saída de cidadãos haitianos residentes no Brasil rumo a terceiros destinos com mais intensidade¹¹⁰, o que gerou reação de países afetados por esse movimento. A título ilustrativo, a embaixada da França em Brasília informou que cerca de 40.000 haitianos – cifra que se mostrou exagerada¹¹¹ – haviam ingressado na Guiana Francesa até o segundo semestre de 2017 e solicitou reativação do grupo de trabalho sobre questões migratórias para tratar do tema. O chanceler costarricense, por sua vez, manteve reunião com o embaixador brasileiro em seu país para expressar sua preocupação com o fluxo de nacionais do Haiti pela Costa Rica, os quais, segundo ele, seriam provenientes no Brasil¹¹². O governo mexicano entrou em contato com o Consulado-Geral do Brasil no México para solicitar cooperação para melhor analisar o fluxo de imigrantes irregulares (particularmente africanos e haitianos) por seu território. A embaixada dos Estados Unidos em Brasília apresentou, no segundo semestre de 2016, lista com 720 nomes de cidadãos haitianos que teriam saído do Brasil e se encontrariam detidos em território norte-americano para fins de deportação¹¹³. O tema chegou a ser objeto de conversas no mais alto nível entre os governos brasileiro e norte-americano¹¹⁴. Muitas vezes passando por trajeto similar ao que foi utilizado para a chegada ao Brasil, os haitianos se dirigiram, em especial, aos Estados Unidos, país no qual está estabelecida grande e tradicional comunidade de imigrantes oriundos do Haiti.

110 Dados extraídos do Sistema de Tráfego Internacional da Polícia Federal referente a esse período refletem o significativo crescimento da partida de haitianos do território nacional: de um patamar inicial de 2.500 em 2013, os números mais do que quadruplicaram, passando a 10.600 em 2015.

111 Após cruzamento de informações, foi possível verificar que a absoluta maioria de haitianos que ingressaram na Guiana Francesa haviam entrado pelo Suriname.

112 BRASIL. MRE. Telegrama 476, da embaixada do Brasil em São José, de 04/08/2016.

113 Id., Circular telegráfica 102488, de 20/10/2016.

114 Em reunião entre o Vice-Presidente dos EUA, Joe Biden, e o Presidente do Brasil, Michel Temer, realizada em Nova York em 21 de setembro de 2016, as autoridades discutiram a imigração haitiana no continente: "They also pledged to work together to promote legal and orderly migration in the hemisphere and deepen cooperation in Central America and Haiti". UNITED STATES OF AMERICA. White House. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/22/readout-vice-president-bidens-meeting-president-michel-temer-brazil>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

O caso da migração haitiana ao Brasil ilustra a velocidade com que novas circunstâncias podem reconfigurar fluxos migratórios, o que pode implicar rápida mudança de papéis entre países de origem, trânsito e destino. No início desta década, o Brasil tornou-se país de destino de milhares de cidadãos haitianos e viu-se obrigado a tomar medidas para coibir rotas irregulares e criar canais migratórios regulares, por meio de política de viés humanitário. Em breve espaço de tempo, contudo, converteu-se, devido à mudança da realidade econômica nacional, em região de trânsito para parcela dos cidadãos haitianos que aqui ingressaram. O Brasil passou, assim, a estar sujeito à pressão de terceiros países para o aprofundamento da cooperação para fins de gestão do fluxo.

2.6 Refugiados e solicitantes de refúgio: países de origem, motivações e dados sobre concessões aprovadas

Até a entrada em vigor da Lei nº 9.474, de 1997, que levou à criação do Comitê Nacional para os Refugiados, em 1998, 1.476 estrangeiros tiveram sua condição de refugiados reconhecida pelo governo brasileiro por meio de elegibilidade¹¹⁵. Deste total, mais da metade era constituído por angolanos (57%), seguidos por liberianos (11,3%), congolezes (6,8%) e cubanos (4%)¹¹⁶. No período em tela, as motivações mais relevantes para as solicitações foram grave e generalizada violação de direitos humanos e perseguição política.

O número de angolanos solicitantes de refúgio permaneceu relevante até meados da primeira década deste século. Com a normalização institucional no país lusófono e o fim da guerra civil que o assolou por décadas, consideraram-se cessadas as causas que davam ensejo à concessão do refúgio. Com base em orientação emanada do ACNUR,

115 A elegibilidade é a via tradicional de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, por meio da qual o solicitante que já se encontra em território nacional apresenta seus dados pessoais, descreve as circunstâncias que o motivaram e declara seu desejo de ser refugiado no Brasil. Deverá ser realizada entrevista individual e o caso será apreciado pelo CONARE, nos termos da resolução normativa nº 18, de 30/04/2014, do comitê.

116 BEZERRA LIMA, João Brígido; FUENTES MUÑOZ, Fernanda Patrícia; NAZARENO, Luísa de Azevedo; AMARAL, Nemo. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: Ipea, 2017, p. 93.

em 2012, o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 2.650, de 25 de outubro de 2012, que dispõe sobre o “registro permanente de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiados”, diante da decisão do CONARE no sentido de declarar cessada a condição de refugiados para nacionais desses países.

No quadro geral das nacionalidades solicitantes de refúgio no Brasil, houve significativa inflexão nos últimos anos a partir da crise ocasionada pelo ingresso de milhares de cidadãos venezuelanos pelo estado de Roraima, tema que será mais detidamente tratado no Capítulo IV. Até sua eclosão, colombianos representaram a principal nacionalidade da região a solicitar refúgio no Brasil, em razão dos conflitos internos entre governo e movimentos armados no país vizinho. Um dado relevante refere-se ao elevado número de refugiados colombianos admitidos no Brasil via reassentamento¹¹⁷ (45%), ao contrário das demais nacionalidades, cujos pedidos de refúgio foram, em sua absoluta maioria, reconhecidos por meio de processo de elegibilidade. A partir de 2012, observou-se redução significativa de solicitações de refúgio por colombianos, em razão, sobretudo, de dois fatores: (i) negociações de paz no país, que resultaram na diminuição expressiva de deslocamentos forçados; (ii) adesão da Colômbia ao Acordo sobre Residência Temporária do MERCOSUL, o que propiciou caminho facilitado de obtenção de residência no Brasil sem a necessidade de recorrer ao instituto do refúgio.

De acordo com o relatório mais recente sobre refugiados e solicitantes de refúgio preparado pelo CONARE¹¹⁸, até o fim de 2017, o Brasil reconheceu, de forma cumulativa, 10.145 pessoas como refugiados, de mais de 50 diferentes nacionalidades. Até aquela data, o país ainda

117 O reassentamento “consiste na realocação de refugiados de um primeiro país de refúgio para outro país de acolhida que aceite recebê-los na condição de refugiados”. GODOY, Gabriel Gualano. *Dicionário Crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017, p. 599. No Brasil, a matéria é regulada pela resolução normativa nº 14, de 27/12/2011, do CONARE.

118 BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Refúgio em Números. 3ª edição, Brasília, 11/04/2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

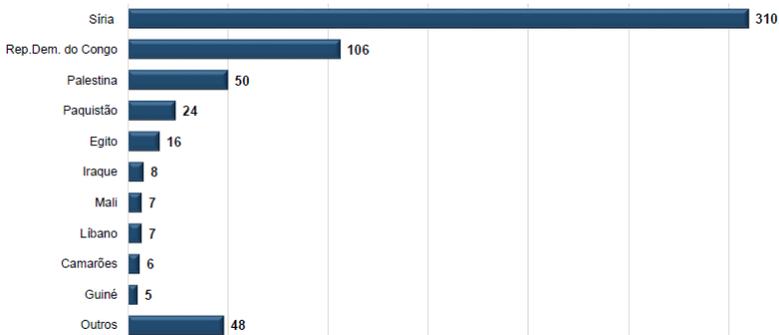
lidava com a tramitação acumulada de 86.007 pedidos de refúgio, de pessoas originárias de cerca de 100 países.

A comparação entre os universos de solicitantes de refúgio, de um lado, e de refugiados efetivamente reconhecidos pelo governo brasileiro, de outro, revela aspectos importantes. Em dados referentes apenas ao ano de 2017, as cifras contrastam, desde logo, pelos volumes: 33.866 solicitações contra 587 casos reconhecidos.

Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 2017 (Fonte: CONARE)¹¹⁹



Refugiados reconhecidos pelo CONARE em 2017 (Fonte: CONARE)



119 Ibid., passim.

A principal nacionalidade de solicitantes de refúgio, em 2017, representando mais de 50% do total, é a de venezuelanos, com 17.865. Cuba é o segundo principal grupo, com 2.373 pedidos, seguido por Haiti (2.362), Angola (2.036), China (1.462), Senegal (1.221) e Síria (823).

Ao se analisar, porém, os dados referentes às nacionalidades dos estrangeiros que tiveram sua condição de refugiados reconhecida pelo governo brasileiro no mesmo período, nota-se que, com exceção de sírios, nenhuma das principais nacionalidades de solicitantes de refúgio figura entre os casos aprovados pelo CONARE. Do total de 587 refugiados reconhecidos, 310 são nacionais da Síria (53%), 106, da República Democrática do Congo (18%), 50 palestinos (9%), 24 paquistaneses (4%) e 16 egípcios (3%).

Essa discrepância indica que o instituto do refúgio tem sido buscado por diversas nacionalidades como forma de regularização migratória temporária – o que não guarda correspondência com os critérios do CONARE para a aprovação dos pedidos –, e não como efetivo mecanismo de proteção internacional.

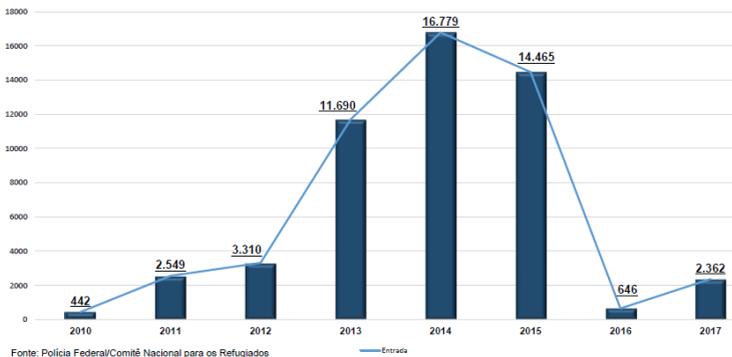
A posição de destaque dos nacionais da Síria entre os refugiados efetivamente reconhecidos pelo Brasil – principal grupo, com 2.771 pessoas protegidas pelo instituto do refúgio até o fim de 2017 – relaciona-se com a edição da Resolução Normativa nº 17 do CONARE, em 20 de setembro de 2013, que autorizou a concessão de vistos para “indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil”. A totalidade de pedidos submetidos ao CONARE por cidadãos sírios (mas não apenas, uma vez que outras nacionalidades, como iraquianos e palestinos, beneficiaram-se da medida) foi aprovada.

A respeito do perfil dos refugiados reconhecidos em 2017, 20% são formados por crianças e adolescentes, ao passo que 77% encontram-se em idade laboral, entre 18 e 59 anos. No critério de gênero, 29% são mulheres e 71% homens.

Ao se examinar os números referentes a solicitações de refúgio neste século, há crescimento significativo a partir de 2011, em razão, sobretudo, de pedidos formulados por cidadãos haitianos que ingressaram irregularmente no país pela fronteira do Brasil com o Peru, no Estado do Acre, e utilizaram a via do refúgio para regularizar provisoriamente sua situação migratória no Brasil. Com a adoção de medidas para combater o contrabando de migrantes na região, mediante a cooperação com outros países da América do Sul, e da ampliação dos canais regulares de migração do Haiti para o Brasil, pelo programa de vistos permanentes de caráter humanitário em Porto Príncipe, com o apoio da OIM, houve queda vertiginosa nos pedidos formulados por haitianos a partir de 2015. Ressalte-se que, dos aproximadamente 50.000 haitianos que solicitaram refúgio no Brasil, apenas dois tiveram seus casos deferidos.

Solicitações de Refúgio – Haitianos 2010-2017

(Fonte: Polícia Federal/CONARE)¹²⁰



O caso venezuelano assemelha-se à situação haitiana, à medida que se verifica súbito crescimento de solicitações de refúgio diante do agravamento da crise política e econômica pela qual passa a Venezuela. A partir de 2015, o aumento de solicitações de venezuelanos é exponencial,

120 BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Refúgio em Números. 3ª edição, Brasília, 11/04/2018, p.18. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apanas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

com números modestos até 2014, limitando-se a 201 naquele ano, e um salto para 17.685 em 2017. Apenas dezoito nacionais da Venezuela foram, entretanto, reconhecidos como refugiados pelo Brasil.

Outro dado relevante refere-se ao local de residência de refugiados reconhecidos pelo Brasil. Segundo dados da Polícia Federal, residem atualmente no território brasileiro 5.134 refugiados, concentrados, em sua absoluta maioria, nas regiões Sul e Sudeste. O estado de São Paulo concentra o maior contingente, com 52% do total, seguido pelo Rio de Janeiro, com 17%, Paraná, com 8%, e Rio Grande do Sul, com 6%.

As cifras referentes a refugiados admitidos no Brasil por meio de processo de reassentamento revelam a timidez e as limitações das medidas tomadas pelo país até o momento, uma vez que essa modalidade representa menos de 10% do total de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro (719 pessoas no total, com apenas seis reassentados em 2017), com forte concentração em nacionais colombianos (504).

A respeito das principais motivações para o reconhecimento da condição de refugiado, com base nas hipóteses previstas no artigo 1º da Lei 9.474, de 1997, estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada¹²¹, que analisou 4.150 processos de solicitação de refúgio deferidos de 1998 a dezembro de 2014, concluiu que 58,9% dos casos foram aprovados sob a alegação de grave e generalizada violação de direitos humanos, 36% por fundados temores de perseguição por motivo de opiniões políticas, 8% em razão de motivos religiosos e 2,1% em função de raça. É importante observar que o resultado final supera 100%, pois, em muitos casos, as motivações se sobrepõem. Sobre o grau de violência sofrida no país de origem, 12% dos refugiados informaram ter sofrido violência física, 5,3% declararam terem sido torturados e 4,7% sobrevivido a violência sexual. Outro dado relevante refere-se à forma de entrada em território nacional: 70% dos refugiados ingressaram

121 BEZERRA LIMA, João Brígido; FUENTES MUÑOZ, Fernanda Patrícia; NAZARENO, Luísa de Azevedo; AMARAL, Nemo. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: Ipea, 2017, p. 123.

no Brasil por via aérea, sobretudo provenientes da África e do Oriente Médio, 12,4% por via marítima e 9,2% por via terrestre.

A condição de regularidade no momento do ingresso no país não é requisito para a solicitação de refúgio, nos termos do artigo 8º da Lei 9.474/2017. Estrangeiros que entram no Brasil de forma tanto regular quanto irregular podem ter acesso ao instituto do refúgio, pois a irregularidade não pode ser arguida como causa de exclusão. O estudo do IPEA apontou que, até 2014, 68,9% dos refugiados ingressaram em território nacional regularmente, ao passo que 23,7% teriam entrado de forma irregular, com especial destaque para cidadãos originários da África, que chegaram ao país por via marítima¹²². Os principais pontos de ingresso no país declarados pelos refugiados foram São Paulo (30,9%), Rio de Janeiro (19%), Guarulhos (18,6%), Santos (7,1%) e Foz do Iguaçu (4,8%). O quadro altera-se de modo substancial no tocante a solicitantes de refúgio: nos últimos cinco anos, parte significativa destes ingressou no Brasil por via terrestre – haitianos, pela fronteira com o Peru no estado do Acre, e venezuelanos, pela fronteira com Roraima.

2.7 Considerações

Neste capítulo, constatou-se que o Brasil ingressou no século XXI com cifras insignificantes de estrangeiros em sua população, seja de imigrantes, seja de pessoas na condição de refugiados. A presença de nacionais de outros países no mercado de trabalho brasileiro é residual e não tem praticamente qualquer impacto sobre a empregabilidade do cidadão brasileiro, não havendo, até o momento, qualquer indício de que haja competição relevante entre brasileiros e estrangeiros por postos de trabalho. Os números revelam que o Brasil é um dos países mais fechados para a recepção e acolhimento de nacionais de outros países em escala regional e mundial¹²³.

122 Ibid., p. 129.

123 Conforme assinalado no Capítulo I, migrantes representavam 3,3% da população mundial em 2015. A população da América do Norte e da Europa é composta, respectivamente, por 15% e 10% de migrantes. Mesmo em uma região

Tal situação é resultado direto de políticas públicas restritivas e de caráter seletivo, que inverteram a tendência positiva observada no início do século XX, quando o país era um dos principais polos de atração de imigrantes no cenário internacional. A reversão do fluxo de nacionais de outros países ao Brasil ao longo do século passado é, assim, reflexo não apenas de questões econômicas, que ampliam ou diminuem a atratividade do país no que tange à recepção de estrangeiros, mas também de uma política consciente do Estado brasileiro, implementada por diferentes governos, de virtual fechamento de suas fronteiras.

Nas primeiras décadas deste século, nota-se, contudo, importante mudança no fluxo de pessoas rumo ao Brasil, tanto no volume quanto no perfil dos estrangeiros que se deslocam ao país com o objetivo de residir, independentemente de sua motivação, com especial destaque para a movimentação de cidadãos sul-americanos e haitianos nesta década. Houve, em paralelo, um aumento acentuado da utilização do sistema brasileiro de reconhecimento da condição de refugiado, com crescimento exponencial no número de solicitantes de refúgio. Faz-se necessário, nesse sentido, examinar a evolução recente dos marcos normativos brasileiros sobre migração e sobre refúgio e de seus órgãos reguladores, a fim de verificar se o Brasil dispõe das ferramentas adequadas para lidar com essa nova realidade.

marcada pelo baixo número de migrantes, como a América Latina e Caribe, com somente 1,5%, o Brasil destaca-se negativamente, com menos de 0,5% de sua população formada por estrangeiros.

Capítulo 3

A Estrutura jurídico-normativa brasileira sobre imigração e refúgio

Este capítulo tem por objetivo examinar o quadro legal que regula a imigração e o refúgio no Brasil e analisar o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Imigração e pelo Comitê Nacional para os Refugiados, órgãos colegiados responsáveis pela definição e execução de políticas voltadas à movimentação de estrangeiros no país, seja na qualidade de imigrantes – CNIg –, seja na condição de refugiados – CONARE.

3.1 O Estatuto do Estrangeiro de 1980: “endurecimento” das fronteiras sob as premissas de proteção do mercado de trabalho e da segurança nacional

Conforme exposto no capítulo anterior, o Brasil passou a adotar, a partir da década de 1930, legislações progressivamente restritivas em relação à recepção de imigrantes em território nacional. Tal tendência agravou-se ainda mais com o início do regime militar no país, em 1964, com a implementação de políticas com viés de restrições de direitos.

A título ilustrativo, mencione-se o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, momento de pleno endurecimento do regime. O instrumento dispunha, em seu artigo 1º, que seu principal objetivo

era “preservar a segurança nacional, a composição étnica do Brasil, sua organização institucional e seus interesses políticos, socioeconômicos e culturais”¹²⁴.

Em 1980, com base em estudos preparados conjuntamente pelos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho e pelo Conselho de Segurança Nacional, foi elaborado projeto de lei para regular o tema migratório, lastreado nos preceitos e doutrinas norteadores da Constituição Federal de 1967 e dos Atos Institucionais que marcaram o período, a fim de refletir e adequar as práticas na matéria ao pensamento então vigente. Nesse contexto foi enviada ao Congresso Nacional, em 20 de maio daquele ano, a mensagem nº 64, de autoria do presidente da República, general João Figueiredo, que encaminhava o projeto de lei em regime de urgência. Seu envio ao parlamento valeu-se de regime de tramitação previsto na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que determinava rito sumário, com sessões conjuntas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para apreciação da matéria e prazo máximo de 40 dias para aprovação ou rejeição, sob pena de o projeto ser convertido em lei por decurso de prazo, caso não houvesse deliberação definitiva a respeito.

A exposição de motivos da mensagem explicitava, em seus primeiros parágrafos, o objetivo da legislação proposta, qual seja, restringir duramente a entrada de estrangeiros no país. No texto, asseverava-se que a política migratória brasileira deveria ser orientada “no sentido de reduzir o fluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao nosso desenvolvimento, por não mais consultar aos interesses nacionais da imigração indiscriminada para o Brasil”. Ressaltava-se, ainda, o caráter protecionista da medida em relação ao mercado de trabalho brasileiro, a fim de “só permitir a radicação no País dos estrangeiros que venham complementar a mão-de-obra nacional, nos níveis de qualificação em

124 BRASIL. Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2018.

que esta não puder mais atender à demanda resultante do atual processo de desenvolvimento econômico”¹²⁵.

O Projeto de Lei nº 9/1980-CN, que viria a se converter na Lei 6.185/1980, o chamado Estatuto do Estrangeiro, já sublinhava, em seus artigos 2º e 3º, os elementos a pautar a política migratória brasileira: sua subordinação à doutrina de segurança nacional, sua implementação em consonância com o interesse nacional e a proteção do mercado laboral brasileiro em relação ao elemento estrangeiro.

A visão do estrangeiro como ameaça manifesta-se em diferentes dispositivos da lei em questão e permeia todo o instrumento. Com foco em sua criminalização e na limitação de direitos, estava profundamente calcada no conceito de segurança nacional elaborado pelo regime militar¹²⁶, que se voltava ao combate “contra antagonismos, tanto internos como externos”. Elementos “alienígenas” carregariam o potencial de perigo ao regime, equivalendo, em certa medida, ao cidadão brasileiro “subversivo”, que deveria ter seus passos no Brasil controlados e suas manifestações de caráter político cerceadas¹²⁷.

A ausência de definição do que seria o conceito de interesse nacional a balizar a concessão de vistos foi também uma medida em consonância com as políticas adotadas pelo governo da época, uma vez que se tratava de expressão vaga e que carregava consigo traços de arbitrariedade, ao não ser minimamente definido ou delimitado. Em tais termos, quaisquer estrangeiros poderiam ter seu visto ao Brasil negado com base nesse argumento, sem necessidade de motivação ou justificativa, pois qualquer decisão poderia estar fundada em risco ao “interesse nacional”. O dispositivo afastava-se, portanto, de uma discricionariedade do Estado em questões migratórias, que, advinda de seu poder soberano

125 BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Mensagem nº 64, de 20/05/1980. Exposição de motivos. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18091&seqPaginaInicial=11&seqPaginaFinal=20>>. Acesso em: 14 set. 2018.

126 Conforme disposto no decreto-lei nº 314, de 13/03/1967, conhecida como a Lei de Segurança Nacional.

127 SPRANDEL, Márcia Anita. Migração e Crime: a lei 6.815, de 1980. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, ano XXIII, n. 45, pp. 145-168, 2015, p. 147.

sobre seu território, demanda motivação e parâmetros de atuação¹²⁸, para aproximar-se do simples autoritarismo impositivo das diretrizes do regime então em vigor.

O pilar referente à proteção do mercado de trabalho nacional, por sua vez, a despeito de figurar no projeto de lei como um dos principais elementos a justificar a previsão de políticas restritivas, não se coadunava com os próprios dados da realidade migratória do país. Em termos de ingresso de novos imigrantes, o Brasil já se encontrava em acentuada curva descendente e distante dos principais fluxos migratórios em escala mundial, com percentuais ínfimos de estrangeiros entre a população brasileira. Havia clara contradição entre o argumento utilizado e as estatísticas de ingresso de trabalhadores estrangeiros, o que evidenciava que a medida estava muito mais voltada para o fechamento do país a estrangeiros indesejados pelo regime do que propriamente dirigida para a proteção do trabalhador brasileiro face a uma de fato inexistente concorrência laboral de imigrantes.

O projeto encontrou reação negativa no Congresso Nacional e em parcelas da sociedade civil organizada. Parlamentares da oposição criticaram duramente a proposta, tendo em conta seu caráter autoritário e o rito de tramitação escolhido, que não permitia o debate devido ao exíguo tempo para a sua aprovação. Nesse sentido, importantes figuras da oposição, como o deputado Marcello Cerqueira (MDB/RJ) e o senador Paulo Brossard (MDB/RS), manifestaram forte contrariedade ao projeto. Vislumbravam na proposta instrumento que poderia ser utilizado para dar roupagem legal à colaboração entre regimes autoritários vigentes na América do Sul no período, ao facilitar a expulsão de indivíduos procurados por razões políticas em países vizinhos sem o devido processo legal. Durante os debates no Congresso Nacional, Brossard afirmou, de

128 "O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos". DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

forma contundente: “eu vejo, eu sinto nesse projeto o cheiro de sangue”¹²⁹. Com essa afirmação, pretendia ressaltar as possíveis consequências do projeto de lei para estrangeiros que buscaram abrigo e proteção no Brasil em razão de perseguições políticas em seus países de origem.

Entidades da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, manifestaram publicamente seu desacordo em relação à proposta apresentada. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil externou, em particular, sua preocupação com as barreiras à livre circulação de estrangeiros no país, ao arrepio dos compromissos assumidos pelo Brasil na Declaração Universal do Homem¹³⁰, o que poderia impactar negativamente atividades missionárias desenvolvidas sobretudo em áreas de fronteira¹³¹.

O Projeto de Lei nº 9/1980-CN foi levado à votação em sessão conjunta do Congresso Nacional, em 5 de agosto de 1980, último dia antes do esgotamento do prazo legal. Apesar de 193 parlamentares terem votado contrariamente ao projeto de lei, com apenas cinco votos a favor¹³², não foi possível obter quórum mínimo para a votação, o que fez com que o projeto fosse aprovado, sem alterações, por decurso de prazo. Evidenciou-se a estratégia do regime militar de esvaziar a sessão e impedir modificações à proposta apresentada, evitando qualquer tipo de interferência de caráter democrático no texto.

Nesse contexto, foi promulgada, em 19 de agosto de 1980, a Lei 6.815, que passaria a regular o tratamento conferido ao tema imigratório e ao estrangeiro no Brasil por quase quatro décadas. O Brasil, importante destino de imigrantes no início do século XX, a partir da adoção de

129 TEIXEIRA, Marcelo Markus; SONTAG, Ricardo. *Notas acerca das críticas parlamentares ao PL 9/1980 sobre a condição jurídica do estrangeiro*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bd61ffe923a9953>>. Acesso em: 13 set. 2018.

130 “Artigo XIII. 1 - Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.”

131 SPRANDEL, Márcia Anita. Migração e Crime: a lei 6.815, de 1980. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, ano XXIII, n. 45, pp. 145-168, 2015, p. 149.

132 *Ibid.*, p. 162.

políticas restritivas e de legislações que favoreciam critérios de caráter marcadamente seletivo, ingressou no século XXI com regramento migratório inflexível e com aspectos draconianos quanto aos direitos de nacionais de outro país no Brasil. Tratava-se de resquício do período militar, inadequado à realidade social, política e econômica brasileira, e com impacto decisivo para o consistente declínio do ingresso de imigrantes no país.

3.2 A Constituição Federal de 1988 e a ampliação da cidadania

Com o processo de redemocratização do país nos anos 1980, consequência da exaustão do regime militar e das pressões da sociedade brasileira por abertura política, foi promulgada e entrou em vigor, em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição Federal. O texto aprovado foi norteado por princípios e diretrizes que se contrapunham ao regramento anterior e sintetizavam o sentimento popular em prol da maior participação dos cidadãos nos rumos do país, da defesa dos direitos humanos e do respeito à dignidade humana. Nas palavras de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Constituinte, o texto fazia jus ao título pelo qual a Carta Magna ficou conhecida: constituição cidadã¹³³.

A edição da nova norma constitucional trouxe à tona sua incompatibilidade com diversos regramentos elaborados durante o período militar, que privilegiavam visão voltada à segurança nacional em detrimento da garantia de direitos. A contradição entre a legislação migratória brasileira e os compromissos internacionais assumidos pelo país em matéria de direitos humanos ficou ainda mais explícita diante das disposições da nova Constituição Federal.

Os artigos iniciais da Carta Magna brasileira, que tratam dos princípios fundamentais a reger o país, já indicavam o elevado grau

133 GUIMARÃES, Ulysses. *Tem substância popular e cristã o título que a consagra: a Constituição cidadã*. Discurso por ocasião da promulgação da Constituição Federal. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

de conflito com o Estatuto do Estrangeiro, ao elencar como pilares da República o respeito à dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil (artigo 4º, inciso II) e a aversão a preconceitos raciais, de cor, idade e de origem (artigo 3º, inciso IV).

O *caput* do artigo 5º, cláusula pétrea da Constituição por tratar de direitos e garantias individuais, demonstrava de forma ainda mais cabal e incontestada a obsolescência do Estatuto do Estrangeiro no novo ordenamento jurídico brasileiro, ao equiparar os direitos de brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil¹³⁴. Assim, os traços de arbitrariedade previstos na Lei 6.815/80, com destaque para a restrição de direitos de imigrantes no Brasil e para a desconfiança com que o estrangeiro era encarado pelo Estado brasileiro, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

Tais disposições não trouxeram, no entanto, efeitos imediatos à aplicação do estatuto, que continuou a ser o principal referencial do Estado brasileiro na execução de regras dirigidas a estrangeiros no país. Segundo relatado pela irmã Rosita Milesi, diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH)¹³⁵:

não houve aplicabilidade fácil, direta, da Constituição Federal para derrogar o Estatuto do Estrangeiro. A Lei 6.815/80 continuava a vigorar em sua integralidade, não tanto com uma aplicabilidade rigorosa, mas sim como uma ameaça possível de ser acionada. A questão migratória era muito mais tratada na instância administrativa, e não na judiciária, e a alegação de que a Constituição prevaleceria sobre o Estatuto do Estrangeiro era um tanto relativa, abstrata. A Constituição foi válida para reflexões e debates sobre a necessidade de mudar o Estatuto do Estrangeiro, mas, na prática, ainda havia muita dificuldade em simplesmente ignorar o estatuto.¹³⁶

134 Art. 5º 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 [...].

135 O Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) é uma das principais organizações da sociedade civil a ocupar-se de imigrantes e refugiados, com forte atuação junto ao CNIg e ao CONARE.

136 Entrevista com Rosita Milesi realizada em Brasília em 27 de agosto de 2018.

Até a adoção de nova legislação que adequasse o marco legal migratório às disposições previstas na Constituição Federal de 1988, foi de fundamental importância o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Imigração para a garantia de direitos e do respeito à dignidade dos imigrantes. As resoluções normativas editadas pelo CNIg preencheram lacunas existentes no Estatuto do Estrangeiro e na interpretação de dispositivos do instrumento à luz da Constituição Federal de 1988, possibilitando, assim, modernizar as regras aplicáveis a estrangeiros no país e adaptar minimamente o quadro normativo à realidade dos fluxos migratórios que passaram a chegar ao Brasil neste século.

3.3 O papel do Conselho Nacional de Imigração como principal órgão formulador e implementador de políticas no âmbito migratório

O Conselho Nacional de Imigração foi criado pelo Estatuto do Estrangeiro, em 1980, com o objetivo de implementar as diretrizes previstas no instrumento legal, no sentido de restringir o acesso de estrangeiros ao mercado de trabalho brasileiro a partir da definição de regras migratórias de caráter fortemente seletivo. Entre as atribuições do Conselho, definidas no Decreto federal nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, constavam o estabelecimento de normas de seleção de imigrantes, a definição de regiões em que estrangeiros poderiam instalar-se e a realização de levantamentos periódicos das necessidades de mão de obra estrangeira qualificada (artigo 144, incisos III, V e VI). Sua composição era estritamente governamental, formada por “representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Agricultura, do Trabalho e da Saúde”¹³⁷, além de contar com a participação de observador da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

137 BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Mensagem nº 64, de 20 de maio de 1980. Exposição de motivos. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18091&seqPaginaInicial=11&seqPaginaFinal=20>>. Acesso em: 14 set. 2018

O CNIg foi concebido, nesses termos, como órgão voltado para a imposição de barreiras à imigração em larga escala ao Brasil, e não para a promoção do ingresso de imigrantes de forma ordenada. Ressalte-se que a imigração, na perspectiva refletida na lei e no mandato conferido ao CNIg, limitava-se quase que exclusivamente a questões laborais, sem levar em consideração outras motivações para movimentos migratórios. A própria vinculação do CNIg à estrutura do Ministério do Trabalho sublinhava tal vocação estabelecida para o Conselho.

O processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como o advento de novos fluxos migratórios ao Brasil neste século, tiveram sério impacto no perfil do Conselho e na definição de sua composição. Em 1993, o CNIg, de órgão exclusivamente governamental, passou, com a edição do Decreto federal nº 840, a ser formado por representantes do governo, de empregadores e de empregados. O CNIg tornava-se um colegiado deliberativo tripartite, nos moldes das melhores práticas defendidas pela Organização Internacional do Trabalho. Passou a integrá-lo, posteriormente, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, como representante da sociedade civil. O CNIg transformou-se, desse modo, em órgão quatripartite, um dos poucos exemplos em escala mundial de incorporação de importantes parcelas da sociedade no processo decisório sobre questões migratórias¹³⁸. O Conselho é atualmente composto por nove representantes do governo federal¹³⁹, cinco representações sindicais¹⁴⁰, cinco entidades patronais¹⁴¹ e um membro da sociedade civil¹⁴². Um amplo leque de organizações

138 ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 4, n. 4, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009.

139 Ministérios do Trabalho, da Justiça, das Relações Exteriores, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Educação e do Turismo.

140 Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores e Central dos Sindicatos Brasileiros.

141 Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, Confederação da Indústria e Pecuária do Brasil, Confederação Nacional do Transporte e Confederação Nacional das Instituições Financeiras.

142 Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

participa, ademais, em caráter permanente, das reuniões do conselho na qualidade de observador, como organizações internacionais – OIM, OIT, ACNUR –, a Procuradoria da República, o Ministério Público do Trabalho, a Defensoria Pública da União, a Polícia Federal, a Agência Brasileira de Inteligência e entidades da sociedade civil organizada, como o IMDH.

Em paralelo à expansão da composição do Conselho Nacional de Imigração, houve relevante ampliação de suas competências, resultado da inadequação do Estatuto do Estrangeiro à realidade brasileira mais recente e da falta de flexibilidade do instrumento para adaptar-se às novas questões migratórias que se impuseram ao país, sobretudo nesta década. A ausência de órgão com prerrogativas para dispor sobre aspectos de política migratória não necessariamente vinculados a temas laborais foi determinante para o aumento das áreas cobertas pelo Conselho. Segundo Paulo Sérgio de Almeida, presidente do CNIg até 2016, o colegiado

passou a ser, na ausência de outras instituições de formulação de políticas migratórias, o órgão no qual muitas das políticas atualmente vigentes acabaram se constituindo. Foi responsável por avanços significativos na própria abordagem que o Brasil passou a estabelecer com os fluxos migratórios, criando espaços na esfera legalista, colocando cunhas na legislação e abrindo novas possibilidades. Com a necessidade de aperfeiçoamento da legislação e as novas exigências de mobilidade de pessoas para o Brasil, o conselho acabou atuando em outras esferas além da questão laboral.¹⁴³

O CNIg foi responsável pela regulamentação de matérias que se encontravam muito além de suas atribuições originais, como o direito a reunião familiar para estrangeiros residentes no Brasil (Resolução Normativa nº 108, de 12 de fevereiro de 2014), a criação de visto permanente de caráter humanitário para cidadãos haitianos (Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012), a concessão de autorização

143 Entrevista com Paulo Sérgio de Almeida realizada em Brasília em 21 de julho de 2018.

de residência temporária para cidadãos de países fronteiriços com o Brasil que ainda não tivessem aderido ao Acordo de Residência do MERCOSUL (Resolução Normativa nº 126, de 3 de março de 2017) e a regularização migratória de vítimas de tráfico de pessoas ou submetidas a condição análoga à escravidão (Resolução Normativa nº 93, de 21 de dezembro de 2010).

Tal evolução, que foi necessária para dar encaminhamento a questões concretas não previstas no estatuto então vigente, não deixou, contudo, de encontrar resistências em relação à ampliação tácita das atribuições do Conselho. O Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada sobre a governança da política imigratória brasileira, recomendou “dar ciência ao Conselho Nacional de Imigração – CNIg – sobre os riscos à segurança jurídica e de imposição de sanções aos responsáveis quando da edição de resoluções que possam sustentar decisões em desacordo com a legislação em vigor, a exemplo do caso dos haitianos que ingressaram no Brasil a partir de 2010 e solicitaram refúgio, mas foram autorizados a permanecer no país com base na Resolução Normativa nº 102/2013, em desacordo com o art. 38 da Lei 6.815/1980 (parágrafo 85)”¹⁴⁴.

O papel estendido do CNIg acarretou, nesse sentido, quadro de insegurança jurídica, diante de sua falta de respaldo no arcabouço legal então vigente que lastreasse as medidas que precisaram ser tomadas no âmbito migratório, em razão da relevância e da urgência da matéria.

Ao longo da tramitação da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), houve tentativa de ampliar as competências do CNIg. Durante as discussões do texto na Câmara dos Deputados, foi inserido artigo referente à criação do Conselho Nacional de Migração, com o intuito de que o colegiado passasse formalmente a possuir responsabilidade sobre “todo o espectro migratório brasileiro”¹⁴⁵, nos

144 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1967/2017, de 6 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-brasileira-de-imigracao.htm>>. Acesso em: 3 out. 2022.

145 Id., Senado Federal. Comissão Especial destinada a emitir parecer ao projeto de lei nº 2.516, de 2015. Relator Deputado Orlando Silva. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1474829&filename=PRL+3+PL251615+%3D%3E+PL+2516/2015>. Acesso em: 23 set. 2018.

termos de regulamento. A medida poderia dar margem a estender a competência do conselho sobre a comunidade brasileira emigrada, antigo desejo de parte dos membros do CNIg¹⁴⁶. A iniciativa não teve, contudo, prosseguimento, uma vez que a referida inserção foi retirada no Senado Federal, tendo em conta relatório do Senador Tasso Jereissati¹⁴⁷, que destacou erro formal na proposta por “vício de iniciativa”¹⁴⁸.

Com a aprovação da nova Lei de Migração e de seu regulamento (Decreto nº 9.199/2017), o CNIg retornou a seu mandato original, qual seja, dedicar-se exclusivamente a temas imigratórios laborais. O conselho segue no âmbito do Ministério do Trabalho¹⁴⁹, com competência restrita à “política de imigração laboral” (inciso II, artigo 55, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017), retirando-se de sua alçada questões de viés humanitário e não diretamente vinculadas a questões trabalhistas. Persiste, nesse sentido, uma lacuna em relação à governança migratória no Brasil, a ser devidamente preenchida a partir da regulamentação do artigo 120 da nova Lei de Migração, que institui, de forma inovadora, a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia.

3.4 Propostas de modernização da legislação migratória: a nova lei de migração e a garantia de direitos

Conforme observado anteriormente, o Estatuto do Estrangeiro, com seus traços antidemocráticos, por excluir a sociedade brasileira

146 “Esse novo contexto migratório impulsiona, claramente, a necessidade de transformação do CNIg em conselho mais amplo, que possa atuar também em relação à emigração [...], enfim, um Conselho Nacional de Migração”. ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. *Cadernos de Debates*: Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 4, n. 4, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009, p. 19.

147 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, na origem], que institui a Lei de Migração. Relator Senador Tasso Jereissati. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5223025&disposition=inline>>. Acesso em: 23 set. 2018.

148 O referido projeto de lei, cuja origem residia no Congresso Nacional, não poderia abarcar a criação de órgão da administração pública federal, o que invadiria a competência privativa da Presidência da República (art. 84, VI, da Constituição Federal).

149 A subordinação e a composição do CNIg foram alteradas no primeiro semestre de 2019, conforme disposto no Posfácio.

do processo de sua elaboração, mostrou-se rapidamente ultrapassado diante da nova realidade migratória brasileira.

Algumas tentativas de modernizar o marco regulatório da migração no Brasil foram realizadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 1991, o Projeto de Lei nº 1.813/91, instrumento que, não obstante ainda se concentrar no aspecto seletivo em relação ao ingresso de imigrantes no Brasil, tentava conferir contornos mais modernos e menos arbitrários à legislação brasileira¹⁵⁰. O projeto pouco avançou no Congresso, pelo baixo interesse demonstrado pelos parlamentares na questão e pela ausência de pressão migratória no país, e acabou por ser retirado pelo próprio Poder Executivo mais de uma década depois¹⁵¹. Durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi apresentado novo projeto de lei, com diretrizes mais alinhadas à Constituição Federal, no sentido de sublinhar o respeito aos direitos dos imigrantes. O Projeto de Lei nº 5.655/2009 tampouco logrou avançar no Congresso Nacional e mostrou-se rapidamente obsoleto, tendo em conta a intensificação de novos fluxos migratórios ao Brasil nesta década.

Um passo fundamental em direção a um novo marco migratório nacional foi dado em 2013, no Senado Federal, com a apresentação de projeto de lei de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira. No campo migratório, o Projeto de Lei nº 288/2013 foi a primeira proposta com origem no Congresso Nacional a converter-se em legislação. Todas as iniciativas anteriores partiram do Poder Executivo, sem qualquer tipo de alteração promovida pelos parlamentares brasileiros.

Aloysio Nunes, ao comentar a motivação para a proposição do projeto de lei, afirmou que havia necessidade de ultrapassar os antigos conceitos vinculados à segurança nacional previstos no Estatuto do

150 Para maiores informações sobre as características do PL nº 1.813/31, ver: DUNLOP, Ronald Edgar. *Uma proposta de política imigratória para o Brasil*. Trabalho aprovado por ocasião do XXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1991.

151 O projeto foi retirado de tramitação e enviado para arquivamento em 13 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17245>>. Acesso: 25 set. 2018.

Estrangeiro e de adotar uma perspectiva de acolhimento do imigrante e de respeito a seus direitos¹⁵². Outro ponto destacado pelo senador foi a necessidade de coerência entre as posições adotadas pelo Brasil em defesa dos direitos da comunidade brasileira emigrada e as práticas internas adotadas em relação a imigrantes que residiam no país. O descompasso entre essas políticas fragilizava a postura brasileira perante os principais países de destino da diáspora nacional¹⁵³. Sublinhe-se, nesse sentido, o escopo inovador da proposta, ao incorporar a dimensão da emigração, o que transformou o instrumento em verdadeiro marco normativo de migração, e não apenas um novo estatuto legal referente a imigrantes.

O projeto original passou por importantes modificações a partir de contribuições do Conselho Nacional de Imigração e de comissão de especialistas organizada pelo Ministério da Justiça, resultando no substitutivo do senador Ricardo Ferraço, relator da proposta naquela casa parlamentar. O projeto que seguiu para a Câmara dos Deputados, onde recebeu nova numeração – Projeto de Lei nº 2.516/2015 –, pautava-se por um “paradigma humanista para a migração”¹⁵⁴, fundamentado na garantia de direitos a migrantes, no respeito a sua dignidade humana, no combate à xenofobia, racismo e qualquer tipo de discriminação, e na contribuição positiva do migrante à sociedade brasileira e para o desenvolvimento do país¹⁵⁵.

Tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi objeto de intensos debates junto a representantes da sociedade civil brasileira, de organismos internacionais e de órgãos governamentais envolvidos com a temática migratória. Diversas sugestões

152 “Levando em conta as mudanças ocorridas no Brasil após a redemocratização e o novo momento que estávamos vivendo na história brasileira, o projeto visava a superar uma visão baseada na segurança nacional, que tinha por objetivo proteger o Brasil de influências exóticas, de modo a proporcionar uma política de acolhimento”. Entrevista com Aloysio Nunes Ferreira realizada em Brasília em 13 de agosto de 2018.

153 “Importante também levar em conta que já tínhamos então uma diáspora de brasileiros, objeto, com frequência, de medidas discriminatórias em relação ao emprego, obtenção de visto e residência”. Entrevista com Aloysio Nunes Ferreira realizada em Brasília em 13 de agosto de 2018.

154 JARDIM, Tarcísio Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. *Cadernos de Debates*: Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 12, n. 12, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2017, p. 18.

155 FERREIRA, Aloysio Nunes. Novo paradigma na migração. *Folha de S. Paulo*, 30 jul. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/07/1662099-novo-paradigma-na-migracao.shtml>>. Acesso em: 26 out. 2018.

formuladas por tais entidades foram acolhidas e incorporadas ao texto final. Uma das principais características da tramitação do projeto de lei foi, a propósito, o apoio suprapartidário à proposta. Reflexo dessa situação foi a intensa cooperação entre a presidente da comissão especial criada na Câmara dos Deputados para analisar a matéria, deputada Bruna Furlan, do PSDB, e o relator do projeto, deputado Orlando Silva, do PC do B, que se encontravam em campos opostos na esfera política nacional.

Não obstante o consenso em torno do tema – o projeto de lei foi aprovado por unanimidade no Senado Federal –, houve vozes dissonantes e contrárias à proposta, fortemente pautadas por sentimentos com viés avesso a estrangeiros e à recepção de nacionais de outros países pelo Brasil. A título ilustrativo, em debate na Câmara dos Deputados que antecedeu a aprovação da lei, chegou-se a afirmar que “essa lei de migração retira dos brasileiros o pouco da armadura que tinha, deixando-nos vulneráveis, ao recebermos de braços abertos aqueles que querem nos matar [...]. Com essa lei de migração, o Brasil vira de vez um asilo, um refúgio de terroristas e assassinos”¹⁵⁶.

A promulgação da lei, em maio de 2017, foi antecedida de vetos por parte do Presidente da República¹⁵⁷, os quais, apesar de não desvirtuarem sua essência¹⁵⁸, foram objeto de severas críticas por parte da sociedade civil. Alguns pontos foram particularmente condenados¹⁵⁹. Dispositivo que garantia o direito à livre circulação de povos indígenas e de populações tradicionais em terras tradicionalmente ocupadas (artigo 1º, § 2º) foi retirado sob o argumento de que seria inconstitucional por afrontar a soberania no que diz respeito à defesa do território nacional.

156 BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, ano LXXII, nº 66, p. 190. Disponível em: < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170420000660000.PDF> >. Acesso em: 04 out. 2022.

157 Id., Presidência da República. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-428.htm >. Acesso em: 28 set. 2018.

158 “Os vetos não desfiguram a lei. O essencial foi preservado”. Entrevista com Aloysio Nunes Ferreira realizada em Brasília em 13 de agosto de 2018.

159 RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos são eixo central da nova Lei de Migração. *Conjur*, 26 mai. 2017. Disponível em: < [117](https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao#:~:text=Foi%20publicada%20nesta%20quinta%2Dfeira,perda%20e%20requisi%C3%A7%C3%A3o%20da%20nacionalidade).> . Acesso em: 28 set. 2022.</p></div><div data-bbox=)

Foram igualmente suprimidas as disposições referentes à regularização migratória para aqueles que tivessem ingressado no país até 6 de julho de 2016, a chamada anistia migratória. Argumentou-se que esvaziaria “a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros”. Esse veto foi especialmente danoso à implementação da nova lei de migração, pois impediu que se constituísse em verdadeiro “marco zero” da mobilidade humana no Brasil. Tal medida auxiliaria a eliminar todo o peso do passivo de estrangeiros residentes no país em situação migratória irregular por conta das barreiras interpostas pela legislação restritiva anterior. Contrariou, ademais, a tradição brasileira de anistias migratórias periódicas, implementadas por diferentes governos. Foram realizados processos de regularização migratória em 1981, durante o regime militar; em 1988, em pleno processo de abertura e consolidação da democracia; em 1998, por ocasião do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso; em 2009, durante a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva¹⁶⁰.

A Lei nº 13.445 foi sancionada em 24 de maio de 2017 e, em razão do *vacatio legis* de 180 dias previsto em seu artigo 125, entrou em vigor em 21 de novembro de 2018. O novo marco jurídico trouxe nova perspectiva ao fenômeno migratório ao conferir centralidade ao próprio migrante e a seus direitos. Tal concepção permeia todo o instrumento e encontra-se consubstanciada em princípios como a não criminalização da migração (artigo 3º, inciso III), a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional (artigo 3º, inciso IV), o repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (artigo 3º, inciso II) e a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (artigo 3º, inciso X).

Outro ponto central da nova Lei de Migração é o acesso igualitário do migrante a serviços, programas e bens públicos, independentemente da situação migratória (artigo 3º, inciso XI), reverberando e aprofundando o artigo 5º da Constituição Federal, que prevê a igualdade de direitos

160 PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil, país de imigração? *Revista internacional em língua portuguesa*, Lisboa, série III, n. 24, 2011, p. 82.

entre brasileiros e estrangeiros residentes. O imigrante no país, independentemente de sua condição migratória, tem direito, nesses termos, a serviços públicos, como saúde, educação e acesso gratuito à Justiça. Foram também retirados obstáculos ao exercício de direitos políticos e sociais presentes no estatuto anterior, como restrições à participação de imigrantes em associações e sindicatos (artigo 4º, inciso VII).

A fim de tornar realidade os princípios e diretrizes previstos no marco normativo, a lei criou um regime moderno de vistos, divididos, em linhas gerais, em três categorias: vistos de visita, para viagens de curta duração e sem remuneração no Brasil; vistos temporários, para permitir residência temporária ou por prazo indeterminado no país; vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia. Alterou-se o próprio conceito de visto, que passou a ser o instrumento, a ser concedido exclusivamente no exterior, que confere expectativa de direito de ingresso em território nacional a partir das categorias previstas na lei, mas que não regula a estada do estrangeiro no país, questão a ser determinada pelas autoridades internas brasileiras: Ministério da Justiça ou Ministério do Trabalho, a depender do tipo de visto.

A principal inovação nesse campo foi a criação, dentro da categoria de visto temporário, do visto para acolhida humanitária, que abriu canais regulares de imigração ao “apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário” (artigo 14, § 3º). Essa nova categoria de visto temporário é consequência direta das políticas que já vinham sendo adotadas pelo Brasil para cidadãos haitianos e sírios na década de 2010, em caráter precário, a partir de resoluções normativas do CNIg e do CONARE.

Outra importante mudança em relação ao Estatuto do Estrangeiro foi a possibilidade de o imigrante regularizar-se diretamente em território nacional junto às autoridades apropriadas, sem a necessidade de buscar

a rede consular brasileira no exterior. Essa exigência implicava custos desnecessários e abusivos para imigrantes que muitas vezes já se encontravam em situação de vulnerabilidade no Brasil. Tal barreira acabava por manter na irregularidade importante parcela dos imigrantes, que não tinham condições de sair do país ou que recorriam ao pedido de refúgio como forma de regularização migratória provisória. A lei expressa, assim, a convicção de que a regularização migratória constitui uma das condições mais importantes para assegurar que a migração seja um fator de enriquecimento tanto para os imigrantes quanto para as sociedades que os acolhem. O procedimento de solicitação de refúgio é, nos termos da Lei 9.474/97, sem custos e permite a permanência no país de forma regular até a apreciação do pedido, mas se mostra, com frequência, inadequado ao caso apresentado, sobrecarregando o sistema brasileiro de reconhecimento da condição de refugiado.

Organizações internacionais que se ocupam em alguma medida de questões migratórias saudaram a alteração legislativa implementada pelo Brasil. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, por exemplo, destacou que “a nova lei brasileira representa um avanço e uma referência importante para toda a região, sobretudo em um contexto global marcado pela adoção, por diversos países, de políticas migratórias restritivas”¹⁶¹.

A Lei nº 13.445/2017, ao constituir-se em quadro normativo amplo e voltado a princípios e diretrizes, delegou a execução e operacionalização de seus mandamentos a regulamentação posterior. Nesse contexto, foi publicado em 20 de novembro de 2017 o Decreto nº 9.199, que dispõe sobre as condições, requisitos e prazos para a implementação da nova Lei de Migração, com mais de trezentos artigos e complexa estrutura. Uma importante característica do decreto foi a definição clara de responsabilidades de órgãos públicos e de competências para a elaboração dos regramentos infralegais relativos ao novo marco

161 OEA. CIDH. Comunicado de Imprensa. Washington, 16 de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/078.asp>>. Acesso em: 1 out. 2018.

jurídico, com o objetivo de evitar lacunas e alegações de usurpação de competência legislativa.

Houve diversas críticas, contudo, tanto ao procedimento adotado para a confecção do instrumento quanto ao seu conteúdo. No que tange ao método utilizado, a sociedade civil engajada em temas migratórios condenou a ausência de consultas públicas amplas e abrangentes, que permitissem a incorporação de sugestões a partir de sua perspectiva sobre o fenômeno migratório¹⁶².

Em relação às medidas previstas no decreto, especialistas em questões migratórias chegaram a defender seu caráter *contra legem*, por afrontarem os comandos da lei, o que seria inconstitucional, pois um decreto não pode contrariar disposição legal, nos termos do artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal¹⁶³, e *praeter legem*, por criarem novas disposições não respaldadas pela própria lei ou pela Carta Magna¹⁶⁴. Alguns itens foram particularmente condenados, como a ausência de definição do que seria “ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”, para fins de impedimento de ingresso e repatriação; a necessidade de obtenção de autorização de residência prévia junto ao Ministério do Trabalho para a concessão de visto temporário de trabalho, obrigação que não estaria presente na lei; a possibilidade de prisão administrativa a fim de efetivar ordem de deportação, o que seria contrário ao princípio da não criminalização da migração. Foi contestada, ademais, a falta de regulamentação de importantes tópicos da lei, como o visto e a autorização de residência para acolhida humanitária, que teriam sido relegados a atos posteriores,

162 Camila Asano, coordenadora de programas da organização Conectas, afirmou à época da entrada em vigor da lei de migração que o “decreto publicado hoje não passou pelo adequado crivo da sociedade. A consulta pública foi mais um monólogo do governo do que um exercício de escuta, já que as várias propostas apresentadas tanto na plataforma online quanto na audiência pública foram ignoradas”. Decreto de Temer volta a criminalizar migração. *Conectas Direitos Humanos*, 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/decreto-de-temer-volta-criminalizar-migracao>>. Acesso em: 1 out. 2018.

163 “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

164 RAMOS, André de Carvalho *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeter legem*. *Conjur*, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praeter-legem>>. Acesso em: 29 set. 2018.

sem perspectiva de prazo para sua edição ou de garantias de participação da sociedade civil em sua construção.

Representantes do grupo interministerial encarregado de elaborar o decreto, formado pelos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, argumentaram que a impossibilidade de aprofundar as consultas públicas junto à sociedade e às organizações internacionais decorreu do exíguo prazo conferido para a conclusão do decreto, de apenas 180 dias. Tal limitação teria sido consequência direta de solicitação de representantes da própria sociedade civil ao relator do Projeto de Lei nº 2.516/2015, deputado Orlando Silva, para a redução do prazo de *vacatio legis*, que na proposta do Senado Federal era originalmente de um ano. A respeito das críticas sobre o conteúdo do decreto, os representantes do governo defenderam que todos os dispositivos foram devidamente examinados e aprovados pelas consultorias jurídicas dos órgãos envolvidos, incluindo a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, o que atestaria sua legalidade e conformidade com o ordenamento jurídico nacional¹⁶⁵.

A principal lacuna referente ao novo marco normativo migratório brasileiro é a ausência de regulamentação de seu artigo 120, que dispõe sobre a criação de Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, autoriza o Poder Executivo a definir os objetivos, a organização e a estratégia relacionados a tal política, bem como permite a elaboração de planos nacionais para a sua implementação. O dispositivo representa mudança paradigmática no tratamento conferido a questões de mobilidade humana rumo ao Brasil, ao unir no mesmo arcabouço legal, pela primeira vez, políticas a serem adotadas em relação a migrantes, refugiados e apátridas. Essa inovação reflete a realidade dos fluxos mistos em direção ao país no século XXI, que demandam ações e estratégias conjuntas voltadas ao acolhimento e à integração de nacionais de outros

165 Entrevista com André Zaca Furquim, Diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça, realizada em Brasília em 14 de agosto de 2018.

países no Brasil, independentemente da motivação que os tenha levado a se deslocar ao território nacional.

Nesse sentido, apesar de o Brasil dispor de ordenamento jurídico moderno e compatível tanto com as aspirações do país para o futuro quanto com suas responsabilidades presentes perante a comunidade internacional, a carência de decreto que regule a governança conjunta de questões migratórias e de refúgio enfraquece o fiel cumprimento dos mandamentos legais nacionais. Fragiliza, ainda, o pleno respeito aos direitos humanos, diante da falta de ferramentas e estruturas capazes de coordenar políticas voltadas a potencializar positivamente o ingresso de imigrantes e refugiados no Brasil.

3.5 O Estatuto do Refugiado de 1997 e a criação do CONARE: distância entre intenções e resultados práticos

Ao contrário da nova lei de migração, publicada há pouco tempo e fruto de um esforço de várias décadas com vistas a adaptar o marco migratório nacional aos mandamentos constitucionais e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo dos direitos humanos, o instituto do refúgio está regulamentado no país há mais de vinte anos.

A adesão brasileira à Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados¹⁶⁶ deu-se no início da década de 1960. Não obstante, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que medidas concretas passaram a ser tomadas a fim de implementar internamente os compromissos previstos nos instrumentos internacionais sobre a matéria.

A necessidade de oferecer proteção a pessoas com real temor de perseguição, com riscos à sua incolumidade física e à própria vida, tornou-se uma questão a afetar o Brasil com mais intensidade na década de 1970, período marcado pela profusão de regimes de exceção

166 BRASIL. Presidência da República. Decreto presidencial nº 50215, de 28 de janeiro de 1961.

em praticamente toda a América do Sul. Com isso, nacionais de países sul-americanos perseguidos por seus governos, sobretudo por razões políticas, procuraram o Brasil no intuito de obter proteção e abrigo. A Igreja Católica no Brasil, por meio das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, teve, nesse contexto, papel fundamental no acolhimento de estrangeiros em fuga de países vizinhos e que buscavam tanto apoio imediato quanto assistência para chegarem a terceiros destinos¹⁶⁷.

Com a abertura democrática na década seguinte, consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a adoção de princípios que sublinharam a centralidade do respeito aos direitos humanos no Brasil, abriu-se espaço para a elaboração de normas que minimamente regulassem a matéria. Em dezembro de 1989, foi publicado o Decreto nº 98.603, que revogou a cláusula de reserva geográfica do Brasil à sua adesão à Convenção sobre Refugiados de 1951¹⁶⁸, o que limitava drasticamente sua aplicação. Dois anos mais tarde, em 1991, foi publicado o primeiro ato a tratar diretamente do tema – a Portaria nº 394, do Ministério da Justiça –, que estabeleceu pela primeira vez um procedimento para o processamento e apreciação de pedidos de refúgio no país¹⁶⁹.

A ausência de marco legal sobre refugiados no Brasil com o devido respaldo do Congresso Nacional e da sociedade brasileira tornava precária, porém, a adoção de políticas públicas voltadas a refugiados. A fim de preencher essa lacuna, o Poder Executivo, em estreita colaboração com o ACNUR, apresentou ao parlamento brasileiro, em 13 de maio de

167 Dom Eugênio de Araujo Salles, arcebispo do Rio de Janeiro por mais de 30 anos, afirmou, sobre a atuação da Igreja Católica no período: "foram quase 5 mil pessoas refugiadas que apoiamos naquele período que vai de 1976 até 1982, quando o governo brasileiro não reconhecia sequer a presença oficial do ACNUR e ainda estávamos distantes da condição que temos hoje, de ter uma lei de proteção aos refugiados". DOM EUGÊNIO SALES; DOM EVARISTO ARNS. *A História não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97*. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. *Refúgio no Brasil: a proteção aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

168 Restringia-se o reconhecimento da condição de refugiado àqueles que reunissem os requisitos do refúgio em consequência de acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951.

169 FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. *A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história*. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. *Refúgio no Brasil: a proteção aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

1996, projeto de lei sobre a matéria, por meio da mensagem nº 427. A exposição de motivos ao Projeto de Lei nº 1.936/1996 é cristalina ao dispor sobre a necessidade de o Brasil coadunar sua legislação interna sobre refugiados com os compromissos internacionais assumidos pelo país e a ordem constitucional vigente¹⁷⁰.

O projeto foi aprovado por ambas as casas do Congresso Nacional, e a legislação foi promulgada pelo Presidente da República em 22 de julho de 1997. A Lei nº 9.474/1997, o chamado Estatuto do Refugiado, é considerada ainda hoje uma das legislações mais avançadas sobre o tema em nível mundial. A esse respeito, a ex-representante do ACNUR no Brasil, Isabel Marquez, ressaltou que a lei brasileira sobre refugiados “é um grande exemplo não só para região, mas para o mundo. Representa uma visão muito correta e facilita enormemente a integração do solicitante de refúgio e do refugiado desde o ingresso no país, o que contribui para o desenvolvimento do Brasil”¹⁷¹.

O Estatuto do Refugiado, já em seu artigo 1º, traz importante inovação, ao adotar definição ampla de refugiado, que ultrapassa os parâmetros da convenção de Genebra de 1951 e de seu protocolo, e abraça o conceito estendido presente na Declaração de Cartagena de 1984. Além do critério subjetivo previsto nos incisos I e II do referido artigo, que se referem a “fundados temores de perseguição” no país de nacionalidade ou de residência habitual do estrangeiro – avaliação que depende da circunstância própria e individual de cada solicitante de refúgio –, a lei introduziu uma nova modalidade de reconhecimento da condição de refugiado, vinculada à análise objetiva das condições do país de onde o estrangeiro se evade. Retirou-se, nessa hipótese, o

170 “Apesar de a Convenção de Genebra estar ratificada pelo Brasil, há necessidade de legislação interna que disponha, de forma clara e ordenada, sobre os instrumentos de proteção e assistência aos refugiados, assegurando-lhes o respeito aos seus direitos humanos. [...] O enfoque brasileiro caminha *pari passu* com uma visão humanitária, global e contemporânea da problemática enfrentada pelos que compulsoriamente têm de deixar suas plagas de origem. Encontrar no Brasil um sistema jurídico devidamente estruturado, que assegure o exercício dos direitos negados ao refugiado em seu país de origem, constitui o objetivo maior desta proposta”. BRASIL. Exposição de motivos nº 213-C/MJ, dos Ministros da Justiça e das Relações Exteriores, de 13/05/1996. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D5936ED5B0888DA5E7C80C569E9205C.proposicoesWebExterno1?codteor=1133865&filename=Dossie+-PL+1936/1996>. Acesso em: 6 out. 2018.

171 Entrevista com Isabel Marquez realizada em Brasília em 05 de julho de 2018.

foco da pessoa, não importando a motivação concreta do deslocamento forçado. O cerne da questão passa a residir no exame da situação do país que o estrangeiro foi obrigado a deixar, a fim de averiguar se há “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

Note-se que essa inovação não estava presente no projeto de lei original. O inciso III foi inserido na proposta por iniciativa do então deputado federal Aloysio Nunes Ferreira, relator do texto na Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, a pedido do então representante do ACNUR para a América do Sul, Guilherme Lustosa da Cunha¹⁷². Em seu relatório, Aloysio Nunes defendeu que

esta emenda permitirá que o nosso País acolha plenamente a noção moderna de refugiado, que não é mais aferida apenas em função de perseguição a uma pessoa, mas se deve ao fato de uma pessoa estar situada dentro do furacão que, muitas vezes, se abate sobre países em função de convulsões sociais, agressões externas ou guerras civis, que acabam por gerar situações de graves e maciças violações de direitos humanos.¹⁷³

Alguns pontos da Lei de Refúgio merecem especial destaque. A decisão de reconhecimento da condição de refugiado tem caráter declaratório (art. 26), com efeitos *ex-tunc*¹⁷⁴. O nacional de outro país reconhecido pelo Brasil como refugiado possui tal condição não a partir da edição do ato estatal que assim o reconhece, mas desde o momento em que eclodiram os fatores que deram causa à busca da proteção oferecida pelo instituto do refúgio.

A lei é coerente, nesse sentido, ao conceder garantias e direitos ao solicitante de refúgio a partir do instante em que o pedido é formulado,

172 Entrevista com Aloysio Nunes Ferreira realizada em Brasília em 13 de agosto de 2018.

173 BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do Deputado Aloysio Nunes ao Projeto de Lei nº 1936, de 1996, p. 138. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D5936ED5B0888DA5E7C80C569E9205C.proposicoesWebExterno1?codteor=1133865&filename=Dossie+-PL+1936/1996>. Acesso em: 07 out. 2018.

174 “Ato declaratório é aquele em que a Administração apenas reconhece um direito que já existia antes do ato”, ou seja, produz efeitos retroativos (*ex tunc*, desde então), ao contrário do ato com efeitos *ex nunc*, cujas consequências se produzem a partir da edição do ato. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 269.

o que segue valendo até o esgotamento de todas as hipóteses de recurso. Parte-se da premissa de que a pessoa já é, em princípio, refugiada, cabendo ao Estado meramente reconhecer tal condição e oferecer a proteção devida. Em consequência, a condição migratória regular ou irregular do estrangeiro no momento da formulação do pedido é irrelevante para sua recepção e apreciação, pois a proteção que o refúgio assegura, a ser concedida pelo Brasil considerando o direito internacional e os compromissos assumidos pelo país, não pode ser relativizada com base em critérios migratórios de ingresso¹⁷⁵.

O Estatuto do Refugiado garante explicitamente o respeito ao direito ao *non-refoulement*¹⁷⁶, que se aplica tanto ao refugiado quanto ao solicitante de refúgio. O princípio visa, *inter alia*, a impedir a discricionariedade do agente público sobre o ingresso de estrangeiros em território nacional, pois a proteção conferida pelo refúgio deve sobrepôr-se a regras de admissão, nos termos da lei e do direito internacional do refúgio. Nesse ponto, é importante ressaltar que a Lei nº 9.474 ainda traz em sua linguagem resquícios do ordenamento jurídico anterior à Constituição Federal de 1988, uma vez que adota como critério de exclusão para a aplicação do princípio do *non-refoulement* o risco à “segurança do Brasil” (art. 7º, § 2º), conceito abstrato e vago, que enfraquece a proteção pretendida sem estabelecer parâmetros mínimos de aplicação, o que pode dar margem a decisões arbitrárias.

Outro ponto importante da Lei nº 9.474/1997 é a previsão de extensão da condição de refugiado aos familiares. Nos termos da lei, o governo brasileiro garantirá aos parentes do refugiado que já se encontram em território nacional as mesmas proteções e direitos conferidos ao titular da condição de refugiado. A título ilustrativo, um familiar de um refugiado a quem tenha sido concedida a extensão não poderá ser retornado a seu país de origem ou de onde partiu, terá

175 “Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

176 “Art. 7º, § 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”.

direito a aceder a políticas e serviços públicos nas mesmas condições de refugiados e somente perderá sua condição nos termos estabelecidos no marco legal do refúgio.

O conceito de reunião familiar adotado pelo instrumento legal é, ademais, amplo e ultrapassa os padrões comumente utilizados em nível internacional, com critérios normalmente atrelados à descendência e, em alguns casos, à ascendência. O artigo 2º da lei dispõe que “demais membros do grupo familiar”, desde que dependam economicamente do refugiado, também poderão beneficiar-se da extensão, o que aumenta de modo significativo o universo de pessoas abarcadas pela medida, como irmãos, tios, primos, sobrinhos e cunhados, entre outras possibilidades. Foram agregados, nesse sentido, critérios subjetivos à análise da extensão da condição de refugiado por reunião familiar, uma vez que deverão ser examinadas questões como os limites do que seria um grupo familiar dentro do contexto de uma determinada sociedade e os parâmetros para determinação de dependência, que podem variar radicalmente a partir da realidade econômica de cada país.

O Estatuto estabelece, em pormenores, o procedimento a ser seguido para o reconhecimento da condição de refugiado. A entrevista com o solicitante de refúgio tem papel central na análise do pedido, ocasião em que será possível averiguar a coerência de suas alegações e identificar o real temor de perseguição que o motivou a fugir¹⁷⁷. Tendo em conta que, na maior parte dos casos, há parcial ou completa ausência de elementos objetivos – registros, documentos, provas testemunhais ou indícios materiais da perseguição –, o processo de reconhecimento acaba por respaldar-se no convencimento subjetivo acerca da situação

177 Conforme registrado em ata de reunião do CONARE, há, atualmente, discussões no colegiado para a flexibilização da exigência de entrevista complementar, ou seja, aquela realizada em uma segunda etapa, após a formalização do pedido de refúgio e do preenchimento do formulário no qual são descritas as razões para o temor de perseguição. Para os casos em que haja estudo de país de origem que claramente indique deferimento ou indeferimento de solicitações de refúgio, poder-se-ia adotar procedimento simplificado e mais célere. BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Ata da 129ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 27 de maio de 2018. Disponível em: < https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_129.pdf >. Acesso em: 4 out. 2022.

descrita, o que faz da narrativa do candidato a refúgio fator fundamental para a tomada de decisão¹⁷⁸.

A Lei de Refúgio, a despeito de restringir-se ao tratamento dos aspectos que cercam o reconhecimento e a proteção a refugiados no Brasil, traz pontos de intersecção com a questão migratória no país. Seu artigo 5º dispõe que o refugiado assim reconhecido pelo governo brasileiro “gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil”. Portanto, da mesma forma que o refugiado devia submeter-se até recentemente aos ditames restritivos do antigo Estatuto do Estrangeiro, ele será beneficiado pelos direitos e garantias previstos na nova Lei de Migração.

A lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE –, órgão colegiado no âmbito do Ministério da Justiça com competência para julgar, em primeira instância, os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado (artigo 12, inciso I), decretar sua cassação e perda (artigo 12, incisos II e III) e coordenar e regulamentar o tema, mediante resoluções normativas (artigo 12, incisos IV e IV).

Há, nesse sentido, clara distinção em relação às linhas adotadas pela Lei de Migração. Enquanto o novo marco migratório se pauta pelo estabelecimento de diretrizes, princípios gerais e parâmetros genéricos de atuação dos agentes públicos, confiando a regulamentos infralegais o detalhamento das regras e a distribuição de competências sobre a matéria, a lei do refúgio traz em seu corpo a estrutura e a composição do órgão responsável pelo assunto e especifica o processo a ser seguido para determinar a condição de refugiado. Apesar de configurar garantia de devido processo legal e proteção aos direitos de refugiados e solicitantes de refúgio, a previsão dos procedimentos e da organização do sistema

178 “O fundado temor de perseguição indica, por si só, o peso do elemento subjetivo e coloca, no centro da cena, o solicitante de refúgio como um candidato que postula a qualificação política dessa narrativa particular. A disciplina do procedimento de concessão de refúgio desenvolve-se predominantemente na ausência de documentos, evidências, testemunhas, fotografias, recortes, rastros ou mesmo da própria memória, turvada pelo trauma”. RIZZO, Ricardo. Cuidado ao ouvir, refúgio e narrativa. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 6, n. 6. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2011, p. 100.

de refúgio brasileiro na própria lei, com tantas minúcias, dificulta sua adaptação, com mais agilidade, a novas situações e circunstâncias.

A composição tripartite do CONARE, com seis representantes do governo federal, um representante de organização da sociedade civil que se dedique à “assistência e proteção de refugiados”¹⁷⁹, e um membro do ACNUR, sem direito a voto, foi um importante passo no sentido de conferir-lhe legitimidade, conciliar as posições governamentais com a realidade enfrentada pelas entidades de acolhimento e incorporar a experiência acumulada e o conhecimento técnico sobre a matéria às decisões tomadas pelo órgão. Uma particularidade do sistema de refúgio brasileiro quanto à sua estrutura é que os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado são apreciados, em primeira instância, por órgão colegiado (CONARE), ao passo que o nível recursal é constituído por instância unicameral (Ministro da Justiça). Inverte-se, de certa forma, a tradicional prevalência da colegialidade sobre sentenças monocráticas, ao se conferir maior peso à decisão individual do que ao veredito coletivo.

Houve, conforme examinado no capítulo anterior, significativa mudança no volume de pedidos de refúgio no Brasil com os quais o CONARE passou a deparar-se nos últimos anos. De um cenário de poucas centenas de casos que eram apreciados em curto espaço de tempo, situação existente até o início desta década¹⁸⁰, o Comitê passou a ter de apreciar milhares de solicitações anualmente, chegando a haver mais de oitenta mil casos pendentes de decisão ao final de 2017, o que tem levado a que o tempo de processamento de pedidos possa chegar, muitas vezes, a alguns anos.

O aumento exponencial do número de solicitações de refúgio no Brasil não foi acompanhado, contudo, pelo crescimento da estrutura do CONARE. Há, atualmente, menos de duas dezenas de funcionários

179 A Cáritas Arquidiocesana representa a sociedade civil no CONARE.

180 “Fora casos de difícil aferição quanto à nacionalidade, quanto à identificação do indivíduo, quanto à situação efetiva de perseguição em seu país de origem, o processo de refúgio é decidido em cerca de dois meses”. FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça. 2010.

responsáveis pela realização de todas as entrevistas e elaboração de pareceres para a avaliação dos casos concretos pelo Comitê, que se reúne apenas em bases mensais. Segundo Isabel Marquez, do Alto Comissariado, para dar vazão à atual demanda, seriam necessários, no mínimo, “cinquenta oficiais de elegibilidade em Brasília, além de duzentos a trezentos outros funcionários em todo o país, descentralizando a estrutura, com a abertura de escritórios. Se o CONARE não for abastecido do pessoal necessário, o passivo só crescerá”¹⁸¹.

Um importante passo em direção à otimização dos recursos humanos e materiais do CONARE foi a Resolução Normativa nº 26, de 29 de março de 2018, que prevê a possibilidade de extinção de processos de reconhecimento de refúgio nos casos em que o interessado já tiver obtido sua regularização migratória no Brasil por outras vias¹⁸². Essa determinação pode dar ensejo à retirada de milhares de processos da pauta do órgão, permitindo que o CONARE delibere em espaço muito mais breve de tempo sobre casos que efetivamente demandem sua atenção.

Algumas medidas estão em exame no CONARE com o intuito de diminuir o passivo de pedidos pendentes e acelerar a tramitação dos casos. O coordenador-geral do Comitê, Bernardo Laferté, defende, por exemplo, a utilização de estudos de país de origem em determinadas circunstâncias, como meio de acelerar o deferimento ou indeferimento de solicitações¹⁸³. Em discussão igualmente avançada está a abertura de representação do CONARE no aeroporto internacional de Guarulhos, principal ponto de entrada no país, o que permitiria que a entrevista com o solicitante fosse feita no momento de efetivação do pedido. A iniciativa

181 Entrevista com Isabel Marquez realizada em Brasília em 05 de julho de 2018.

182 “Art. 6º-B O Comitê Nacional para os Refugiados poderá declarar extintos, sem resolução do mérito, os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daqueles que obtiverem autorização de residência no Brasil”.

183 “O estudo de país facilita a solução de casos e sua instrução. Há países em relação aos quais se poderia aplicar critérios objetivos de reconhecimento, como a Síria. Há outros, como o Senegal, onde há elevado desemprego e crise econômica, mas no qual não há situação caracterizada como refúgio. Nesse caso, a decisão seria pelo indeferimento”. Entrevista realizada com Bernardo Laferté em 30 de julho de 2018. Tal opinião encontra-se também refletida na 129ª reunião do Comitê, realizada em 27/05/2018, conforme consta na respectiva ata.

permitiria importante ganho de eficiência, ao conjugar diferentes etapas do procedimento. Evitaria, outrossim, perda de tempo com tentativas, muitas vezes malogradas, de localização posterior do solicitante de refúgio para a realização da entrevista para a instrução do processo.

A fim de encontrar caminhos para o aperfeiçoamento do sistema de refúgio brasileiro, é preciso encontrar novo equilíbrio entre a proteção assegurada em compromissos internacionais, com o respeito ao devido processo legal previsto no Estatuto do Refugiado, e a adoção de medidas processuais e administrativas que confirmem ao governo brasileiro a efetiva capacidade de analisar e apreciar os casos concretos de reconhecimento da condição de refugiado em breve espaço de tempo, sem ferir princípios basilares que regem a administração pública, como os da legalidade e da segurança jurídica. Esse equilíbrio será inevitavelmente frágil, pois deve adequar-se às mudanças cada vez mais céleres da realidade.

3.6 Considerações

Neste capítulo, analisou-se a evolução recente do quadro normativo brasileiro sobre migração e sobre refúgio, com ênfase nos instrumentos legais emanados após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O país dispõe de marcos legais avançados e considerados de vanguarda em termos internacionais, em razão, sobretudo, do especial foco concedido à garantia de direitos e ao respeito dos direitos humanos tanto de migrantes quanto de refugiados. Há ampla convergência conceitual entre as diretrizes e os princípios emanados da nova Lei de Migração e do Estatuto do Refugiado, o que faz com que ambos os instrumentos constituam sólido arcabouço jurídico referente à mobilidade humana rumo ao Brasil.

As estruturas administrativas que regulam ambas as matérias e executam suas políticas ainda refletem, entretanto, uma realidade superada há vários anos, na qual era possível tratar migração e refúgio de forma desarticulada, com apenas pontos de contato, a partir de entendimentos informais e precários voltados à resolução de crises

pontuais. Com o aumento consistente dos fluxos migratórios mistos em direção ao território nacional, tendência que se observa desde o início deste século e se acentuou nos últimos anos, a ausência de planejamento integrado tem, por um lado, permitido que lacunas e inconsistências na legislação sejam exploradas e, por outro, evidenciado as fragilidades crônicas dos órgãos responsáveis por temas migratórios e de refúgio no Brasil, conforme será examinado no próximo capítulo.

Capítulo 4

Convergências e contradições das políticas de imigração e de refúgio no Brasil: análise de casos concretos a partir de resoluções do CNIg e do CONARE

Conforme assinalado nos capítulos anteriores, o crescimento do fluxo misto de migrantes e refugiados é uma realidade que se impõe à comunidade internacional. Apesar da resistência de importantes atores em aprofundar a cooperação sobre o tema, o fenômeno somente poderá ser minimamente equacionado com o desenvolvimento de mecanismos capazes de incrementar a colaboração entre os Estados em relação a movimentos transfronteiriços de pessoas. O Brasil, apesar de contar com número insignificante de estrangeiros em sua população – menos de 0,5% – e de ser caracterizado pelo saldo migratório negativo nas últimas décadas, não está imune a essa tendência. No século XXI, o país passou a receber volumes crescentes de nacionais de outros países, com destaque para cidadãos de países sul-americanos e do Haiti, além de refugiados sírios e de países africanos. O governo brasileiro dispõe de legislação moderna e adequada à recepção de imigrantes e refugiados, mas carece de estrutura adequada capaz de traduzir os compromissos assumidos pelo país no âmbito internacional em resultados concretos.

Somente a partir das constatações acima é possível tratar, da forma devida, do tema deste capítulo, qual seja, a falta de articulação e de coordenação entre os diferentes atores que se ocupam dos temas migratório e de refúgio no Brasil. Para esse fim, são examinadas importantes resoluções normativas do CNIg e do CONARE adotadas nesta década. Pretende-se mostrar que, a despeito dos esforços institucionais de diálogo entre os dois colegiados e da existência de princípios comuns que regulam a movimentação e o acolhimento de migrantes e refugiados, há apenas colaborações e parcerias circunstanciais, que visam a solucionar questões urgentes. A ausência de estratégia abrangente, conforme a determinação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (artigo 120 da nova lei de migração), resulta na reduzida eficiência com que ambos os temas são conduzidos. Em consequência, candidatos a refúgio muitas vezes recorrem a fraudes migratórias para chegar ao Brasil e imigrantes em situação irregular no país buscam o refúgio para regularizar temporariamente sua permanência em território nacional.

Estuda-se, ainda, como a desarticulação entre as políticas de imigração e de refúgio no âmbito interno reflete-se na forma fragmentada com que o Ministério das Relações Exteriores se faz representar no CNIg e no CONARE, com consequências negativas para a formulação da política externa brasileira nessas matérias.

4.1 Resolução Normativa nº 97 do CNIg: a explosão de pedidos de refúgio por haitianos e a crise migratória no norte do Brasil

O fluxo migratório de haitianos ao Brasil neste século representou importante inflexão no ingresso de estrangeiros no país, conforme apontado no Capítulo II. Após décadas de virtual fechamento do país a novos imigrantes, observou-se, em curto espaço de tempo, a chegada de dezenas de milhares de haitianos, muitos em situação de vulnerabilidade, a regiões do Brasil marcadas pela pobreza e com pouca tradição no acolhimento de imigrantes. Diante da inexistência de canais migratórios que possibilitassem sua regularização, os cidadãos haitianos acabaram

por recorrer à solicitação de refúgio como forma de permitir sua estada no Brasil, ainda que em bases precárias. O caso haitiano escancarou a falta de preparo do país para lidar com pressões migratórias imprevistas e testou a capacidade brasileira de gerenciar crises a partir da incipiente coordenação existente entre os diferentes órgãos e instâncias que se ocupam dos temas da migração e do refúgio.

A partir de 2010, ano em que o Haiti sofreu terremoto que devastou o país, as autoridades migratórias brasileiras passaram a notar importante movimentação de haitianos rumo a estados do norte do Brasil. Chegavam, sobretudo, por rotas irregulares terrestres, via Equador e Peru, e solicitavam refúgio assim que chegavam aos pontos de controle fronteiriço, como forma de permanecer no Brasil e obter a documentação necessária para trabalhar¹⁸⁴.

Diante do aumento explosivo de solicitações de refúgio, que passaram a sobrecarregar as frágeis estruturas do órgão, o CONARE debruçou-se sobre os pedidos formulados por haitianos. O então Secretário Nacional de Justiça e presidente do Comitê, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, defendeu que não era possível reconhecê-los como refugiados¹⁸⁵, postura que foi devidamente debatida no órgão e aprovada por todos os seus membros, inclusive com a anuência do representante do ACNUR.

Em razão da inadequação do instituto do refúgio à situação dos haitianos que chegavam ao território nacional, o CNIg assumiu papel de destaque em relação à sua regularização migratória. Com base em resolução recomendada do CNIg¹⁸⁶, o CONARE encaminhou centenas de

184 Para mais informações sobre as causas da migração haitiana ao Brasil e suas rotas, ver Capítulo II, item 5.

185 Luiz Paulo Barreto sublinhou que, “ausente uma perseguição individualizada, a lei 9.474/97 apenas permitiria o reconhecimento dos haitianos como refugiados de acordo com o critério da grave e generalizada violação de direitos humanos, o que não parece estar configurado no contexto do Haiti, em que não há agente causador específico de tal situação”. BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. BRASIL. Ata da 68ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 18/03/2011.

186 Id., Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Recomendada nº 8 do CNIg, de 19/12/2006: art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE -, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração – CNIg - dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

casos de solicitação de refúgio àquele conselho, que passou a conceder autorizações de residência fundadas em razões humanitárias. Tal colaboração entre os dois órgãos ocorreu de forma pontual e *ad hoc*, com o objetivo tanto de regularizar a situação dos cidadãos haitianos que já tinham ingressado em território nacional quanto de retirar da pauta do CONARE milhares de pedidos que se acumulavam, sem perspectiva de apreciação. Não se tratava, como se pode constatar, de política estruturada, mas de simples reação a crise emergencial.

Tendo em conta, porém, a continuidade do fluxo desordenado de cidadãos haitianos pelas fronteiras no norte do Brasil, que não dava qualquer sinal de arrefecimento, foi necessária a elaboração de uma política migratória especial, que visasse a, por um lado, desarticular as redes de contrabando de pessoas nos países da região e, por outro, estimular a utilização de rotas regulares e seguras rumo ao território nacional.

Em janeiro de 2012, a partir de gestões da Casa Civil da Presidência da República¹⁸⁷, o CNIg aprovou por consenso a Resolução Normativa nº 97, que criou uma modalidade especial de visto permanente de caráter humanitário, exclusivamente emitido pela embaixada do Brasil em Porto Príncipe a cidadãos haitianos que comprovassem ter residência no Haiti e praticamente livre de qualquer requisito ou condicionalidade. Ressalte-se que houve controvérsia sobre sua legalidade, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União em acórdão de 2017, uma vez que o ato ultrapassaria a competência legal do Conselho, ao criar tipologia de visto não prevista na legislação então vigente, o Estatuto do Estrangeiro¹⁸⁸.

Em paralelo, o CONARE deliberou que não mais acolheria, a partir de 1º de janeiro de 2012, novos pedidos de refúgio apresentados por

187 "Quanto à questão do estabelecimento do canal formal de migração, a Presidência da República entendeu por bem remeter o assunto ao CNIg, por entender ser o Conselho dotado de competência para regular as situações especiais e os casos omissos". Id., Ata da reunião extraordinária do CNIg, realizada em 12/01/2012.

188 BRASIL. Tribunal de Contas. Acórdão nº 1967, de 6 de setembro de 2017. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=595867>>. Acesso em: 3 out. 2022.

cidadãos haitianos, partindo da premissa de que as medidas tomadas pelo CNIg seriam suficientes para dar o devido encaminhamento à questão¹⁸⁹. Essa decisão foi rapidamente revertida¹⁹⁰, tendo em conta a continuidade do ingresso de cidadãos haitianos na região norte do Brasil, que acabavam em situação migratória irregular, por não poderem nem pedir refúgio, nem regularizar sua condição em território nacional. Havia, ainda, evidente incompatibilidade com a própria Lei nº 9.474/1997, que prevê o direito à análise individualizada de cada pedido de refúgio apresentado.

A Resolução Normativa nº 97 do CNIg, que restringia a concessão de vistos especiais à cota de 1.200 por ano¹⁹¹, visou a atingir, essencialmente, três objetivos: (i) criar mecanismo migratório formal de facilitação do ingresso de cidadãos haitianos no Brasil, o que permitiria aliviar a enorme pressão exercida sobre cidades brasileiras amazônicas situadas em região de fronteira (sobretudo Brasileia e Assis Brasil, no Acre, e Tabatinga, no Amazonas), que vinham recebendo contingentes cada vez mais vultosos de migrantes haitianos que se utilizavam do pedido de refúgio para conseguir entrar e regularizar sua estada em território brasileiro; (ii) minar a atuação das redes de crime organizado de contrabandistas de migrantes, que vinham atuando com grande desenvoltura na rota Haiti/ República Dominicana-Panamá-Ecuador-Peru-Brasil; (iii) fazer face à crise humanitária de grandes proporções que afetou o Haiti, em decorrência do terremoto de janeiro de 2010 e da epidemia de cólera naquele país em outubro do mesmo ano.

Em defesa das iniciativas adotadas pelo governo, os Ministros da Justiça e das Relações Exteriores manifestaram, em artigo publicado

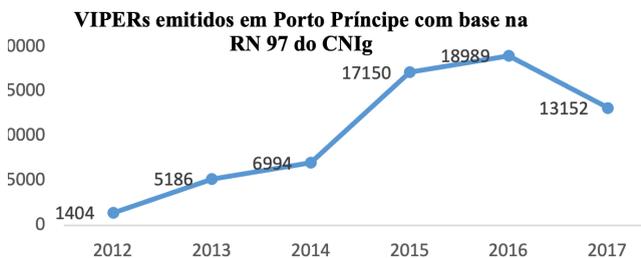
189 Id., Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. Ata da 76ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 11/11/2011.

190 Id., Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. Ata da 83ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 28/09/2012.

191 Na reunião que aprovou a resolução nº 97, o então Ministro do Trabalho e Emprego, Paulo Roberto dos Santos Pinto, sustentou que "o número de vistos estabelecido como limite foi firmado tendo por base diversos aspectos, dentre os quais a capacidade operacional da Embaixada do Brasil no Haiti e a capacidade do mercado de trabalho brasileiro de absorver essa mão de obra sem prejuízo das vagas para trabalhadores nacionais". BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. Id., Ata da reunião extraordinária do CNIg, realizada em 12/01/2012.

em janeiro de 2012, o empenho das instituições brasileiras em “tratar da questão migratória com sensibilidade humana e solidária”, a fim de evitar que “cidadãos haitianos sejam vítimas de intermediários inescrupulosos, que sejam objeto de extorsão, de violência e de abusos”. Ressaltaram que a Resolução nº 97 tinha por objetivo “implementar medidas de ordenação do fluxo migratório de haitianos para o Brasil, de modo a garantir o respeito à dignidade e aos direitos humanos dos migrantes”¹⁹².

A Resolução Normativa nº 102, de abril de 2013, eliminou, a seu turno, o teto anual de 1.200 vistos inicialmente estabelecido pela Resolução nº 97 e abriu a possibilidade de concessão do visto permanente de caráter humanitário por representações brasileiras nos países ao longo da rota de imigração irregular de haitianos para o Brasil¹⁹³. A Resolução nº 97 foi sucessivamente prorrogada e permaneceu válida até 30 de outubro de 2017. A Embaixada do Brasil em Porto Príncipe concedeu, entre 2012 e 2017, 62.875 vistos permanentes (VIPER) de caráter humanitário para nacionais haitianos, conforme a seguinte distribuição anual: 1.404 (2012), 5.186 (2013), 6.994 (2014), 17.150 (2015), 18.989 (2016) e 13.152 (2017)¹⁹⁴.



Fonte: Sistema Consular Integrado.

192 CARDOZO, José Eduardo; PATRIOTA, Antônio. Brasil e Haiti: parceria para o desenvolvimento. *Folha de S. Paulo*, 15 de janeiro de 2012. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/20185-brasil-e-haiti-parceria-para-o-desenvolvimento.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

193 As Embaixadas do Brasil em Quito e Lima emitiram, entre 2013 e 2016, cerca de 8 mil vistos permanentes de caráter humanitário. A partir do primeiro semestre de 2016, o único posto consular brasileiro habilitado a conceder essa modalidade de visto voltou a ser a Embaixada brasileira em Porto Príncipe. Dados extraídos do Sistema Consular Integrado em 26 de maio de 2016.

194 Gráfico formulado com base em dados extraídos do Sistema Consular Integrado. Acesso em: 22 jun. 2018.

A mudança no quadro normativo, a fim de ganhar efetividade no plano concreto, teve que ser acompanhada de iniciativas adotadas pelo Ministério das Relações Exteriores em curto espaço de tempo. Em meados de 2015, a embaixada do Brasil em Porto Príncipe assinou acordo com a Organização Internacional para as Migrações, com o objetivo de ampliar a capacidade de processamento de vistos por meio da prestação de serviços pré-consulares. Em paralelo, o Itamaraty enviou sucessivas levadas de funcionários em missões transitórias para reforçar a equipe lotada naquela embaixada. A capacidade de processamento de vistos foi, assim, rapidamente ampliada, passando de um patamar de cerca de quinhentos vistos mensais, no início de 2015, para mais de dois mil em setembro do mesmo ano, quando a cooperação com a OIM entrou em operação.

Ao reforço na capacidade de emissão de vistos em Porto Príncipe, somaram-se as gestões realizadas pelo governo brasileiro junto às autoridades migratórias da Bolívia, Equador e Peru, com vistas a reverter o fluxo migratório irregular de haitianos pela região norte do Brasil, objetivo primordial da Resolução Normativa nº 97. O principal resultado palpável da cooperação com tais países deu-se com o Equador, a partir de compromisso assumido em reunião de nível ministerial realizada em Brasília, em 14 de julho de 2015¹⁹⁵. No segundo semestre daquele ano, o governo equatoriano, que antes isentava cidadãos haitianos da necessidade de visto, passou a exigir deles autorização prévia para viajar ao país andino (“Sistema Online de Registro de Turismo”), o que contribuiu para reduzir a entrada de imigrantes irregulares no Brasil pelo Acre. Foi reforçada, ademais, a cooperação nas áreas migratória e policial entre o Brasil e os países mencionados¹⁹⁶, o que resultou em gradativa redução da chegada de haitianos pela fronteira norte, culminando com

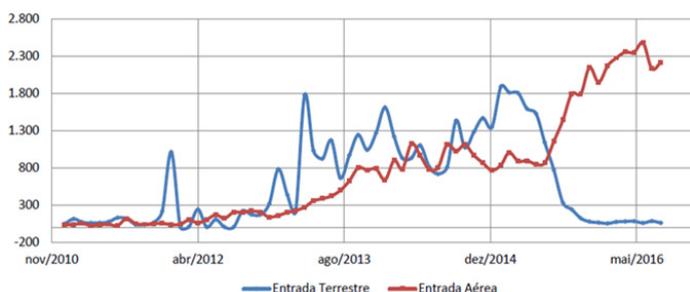
195 Ata da Reunião entre Bolívia, Brasil, Equador e Peru para promover a migração segura na América do Sul, Brasília, 14 de julho de 2015.

196 Comunicado Conjunto – Reunião entre Bolívia, Brasil, Equador e Peru para promover a migração segura na América do Sul, 14 de julho de 2015. Disponível em <https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/reunion-entre-bolivia-brasil-ecuador-y-peru-para-promover-la-migracion-segura-en-america-del-sur-comunicado-conjunto-portugues>. Acesso em: 28 set. 2022.

a virtual extinção do fluxo em dezembro de 2015¹⁹⁷. Nesse contexto, os abrigos montados no estado do Acre de forma emergencial para acolhimento de haitianos (e de outras nacionalidades) foram fechados logo em seguida, em razão da sua ociosidade¹⁹⁸.

Com a entrada em operação do Centro de Processamento de Vistos da OIM em Porto Príncipe, o reforço de recursos humanos na embaixada do Brasil no Haiti e a cooperação regional para combater as rotas irregulares, foi possível notar a completa inversão do fluxo terrestre e aéreo de haitianos rumo ao Brasil a partir de setembro de 2015¹⁹⁹. O gráfico a seguir, preparado pela Polícia Federal, demonstra a efetividade da política adotada pelo governo brasileiro.

Haitianos – Entradas no Brasil – 2011-2016 – Aéreo x Terrestre



Fonte: Polícia Federal²⁰⁰.

197 FULGÊNCIO, Caio. N° de haitianos que entram no Brasil pelo Acre cai 96% em 12 meses. *Site G1*, 8 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/01/n-de-haitianos-que-entram-no-brasil-pelo-a-cre-cai-96-em-12-meses.html>>. Acesso em: 08 set. 2018.

198 NASCIMENTO, Alice. Abrigo montado no AC só vai receber imigrantes até março, diz Sejudh. *Site G1*, 1 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/02/abrigo-montado-no-ac-so-vai-receber-imigrantes-ate-marco-diz-sejudh.html>>. Acesso em: 08 set. 2018.

199 A esse respeito, Beto Vasconcelos, Secretário Nacional de Justiça entre 2015 e 2016, em entrevista realizada por telefone em 21 de julho de 2018, destacou que “a estratégia do governo, no plano internacional, era, em linhas gerais, por um lado, a profissionalização do processamento de vistos, por meio de parceria com a OIM, a fim de ampliar a emissão em Porto Príncipe de quatrocentos para dois mil vistos por mês, que era justamente a demanda mensal terrestre à época. Por outro lado, havia a necessidade de cooperação com os países da região, sobretudo com o Equador. A construção diplomática foi uma grande virtude do processo”.

200 BRASIL. Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, informação nº 062/2016 – SADIP/CGPI/DIREX/PF, de 31/08/2016.

Foi necessário, ao mesmo tempo, dar encaminhamento às dezenas de milhares de solicitações de refúgio que ainda lotavam a pauta do CONARE. A partir de entendimentos entre o CONARE e o CNIg, foi publicado, em 12 de novembro de 2015, despacho conjunto dos dois colegiados no sentido de conceder residência ao estoque acumulado de cidadãos haitianos que haviam solicitado refúgio junto ao CONARE desde 2010²⁰¹. A regularização foi feita com base na Resolução Normativa nº 27 do CNIg, que tratava de concessão de visto ou permanência de estrangeiros no Brasil em situações especiais e casos omissos. Mais de 43 mil cidadãos haitianos foram beneficiados pela medida, que permitiu a permanência temporária no Brasil por cinco anos, passível de transformação em permanente ao final do período, mediante a apresentação de documentação simplificada de identificação e atestado de antecedentes criminais à Polícia Federal. Entre 2010 e 2015, o CNIg regularizou a situação migratória de mais de 50 mil haitianos no país²⁰².

A migração haitiana, por seu volume e características próprias, foi um importante fator a estimular a mudança do marco migratório nacional, tendo em conta a completa inadequação e falta de flexibilidade do regramento então vigente. Com a entrada em vigor da nova lei de migração, o fluxo de haitianos ao Brasil passou a estar regulado pela Portaria Interministerial – Ministérios da Justiça, da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho – nº 10, de 6 de abril de 2018, que “dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti”. Esse ato está respaldado na Lei nº 13.445/2017 e no Decreto nº 9.199/2017, que concedem competência a tais pastas para regular a matéria. Trata-se da primeira portaria referente ao visto temporário para fins de acolhida humanitária

201 “O Presidente do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) DECIDE, o Presidente do CNIg AUTORIZA e o Diretor do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça CONCEDE a permanência dos interessados relacionados em listagem que integra o presente Despacho”.

202 BRASIL. A imigração haitiana ao Brasil: características sociodemográficas e laborais na região Sul e no Distrito Federal. *OBMigra*, Brasília, 2016, p. 32.

editada pelo governo brasileiro com fundamento no novo marco legal migratório²⁰³.

O visto emitido com base nessa portaria permite a residência temporária no Brasil por dois anos, com a possibilidade de ser convertida em residência por prazo indeterminado ao final do período, caso o cidadão haitiano: (i) não tenha se ausentado do país por mais de noventa dias a cada ano migratório, (ii) comprove possuir meios de subsistência e (iii) tenha entrado e saído do país exclusivamente pelos pontos de controle migratório. Foi inserida, ademais, disposição sobre a cassação da residência para acolhida humanitária, caso se comprove que o nacional haitiano saiu do Brasil com a intenção de residir em outro país²⁰⁴. Essa medida foi tomada com o objetivo de desestimular a utilização do território nacional como corredor migratório a outros destinos. Seu propósito é, ao contrário, implementar uma política brasileira de acolhida humanitária que beneficie aqueles que realmente procurem o Brasil como local para a construção de suas vidas.

A questão do fluxo de haitianos ao Brasil, mesmo após a formulação de política especial de viés humanitário, voltou a ganhar relevância em consequência de políticas migratórias de caráter restritivo adotadas pelo Chile, em 2018. Milhares de haitianos viram-se repentinamente na iminência de encontrar-se em situação irregular em território chileno, passíveis de deportação. Com isso, grupos de nacionais do Haiti que se encontravam no Chile passaram a deslocar-se a novos destinos. Nos últimos meses do primeiro semestre de 2018, centenas de haitianos ingressaram no Brasil, por via terrestre, em Corumbá, no estado do

203 Nos termos do § 1º do artigo 36º do decreto 9.199/2017, faz-se necessária a publicação de ato específico que delimite o escopo do visto temporário para acolhida humanitária, definindo "os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados". Em tais condições, para cada situação particular de caráter humanitário que envolva uma determinada nacionalidade ou região, o governo brasileiro, considerando seus interesses na questão, pode editar portaria que autorize a concessão de visto temporário exclusivamente para esse fim.

204 "Art. 11. Considera-se cessado o fundamento que embasou a acolhida humanitária prevista nesta Portaria caso o imigrante saia do Brasil com ânimo definitivo, comprovado por meio de informações que demonstrem ter ele realizado tentativa de residir em outro país". BRASIL. Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho e da Segurança Pública. Portaria interministerial nº 10, de 10 de abril de 2016.

Mato Grosso do Sul, percorrendo rota irregular que atravessa a Bolívia²⁰⁵. Não havia possibilidade de regularizá-los, uma vez que a Portaria Interministerial nº 10 limitava os pedidos de autorização de residência em território nacional àqueles que houvessem comprovadamente ingressado no país até 21 de novembro de 2017, data em que a nova lei de migração entrou em vigor. Retornou-se, assim, ao círculo vicioso do início do fluxo de haitianos ao Brasil. Por inexistência de canais de regularização migratória, os recém-chegados acabavam novamente por solicitar refúgio às autoridades brasileiras. Foi necessário promover alteração na portaria interministerial nº 10²⁰⁶, com o objetivo de ampliar o prazo-limite de entrada em território nacional para 21 de novembro de 2019, o que permitirá a regularização migratória desse contingente de pessoas.

A evolução do caso haitiano mostra que, não obstante as diversas iniciativas tomadas pelo governo brasileiro com o intuito de proporcionar fluxo ordenado, seguro e regular de cidadãos haitianos ao Brasil, o país carece de governança capaz de harmonizar políticas de imigração, ainda que de caráter humanitário, e de refúgio. As instituições brasileiras têm-se movido a partir de crises que demandam soluções emergenciais, sem a devida elaboração de políticas que norteiem a atração, recepção e acolhimento de imigrantes e de refugiados no Brasil. Na absoluta maioria dos casos, as instituições atuam de forma reativa e em caráter de urgência, e não de maneira ativa e planejada, como seria desejável.

205 No edital de convocação de audiência pública nº 1, publicado em 19 de julho de 2018, a procuradoria da República em Corumbá informou haver cerca de 393 nacionais haitianos naquela cidade “aguardando atendimento da Polícia Federal, sem assistência adequada do poder público”.

206 BRASIL. Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho e da Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 17, de 19 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.imprensanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51057186/do1-2018-11-21-portaria-interministerial-n-17-de-19-de-novembro-de-2018-51057118>. Acesso em: 29 nov. 2018.

4.2 Resolução Normativa nº 126 do CNIg: a crise na Venezuela e o fluxo misto rumo a Roraima

Com a deterioração do quadro político, econômico e social na Venezuela nos últimos anos, ganhou importância em toda a região o fluxo de cidadãos venezuelanos rumo a países sul-americanos, inclusive ao Brasil²⁰⁷. A crise venezuelana, com seus efeitos em questões migratórias e de refúgio, tornou-se de tal modo relevante no país que foi um dos poucos pontos de política externa, matéria normalmente ausente do debate público nacional, tratado durante a campanha presidencial nas eleições de 2018²⁰⁸.

O tema encontra-se, de fato, no topo da agenda da política externa brasileira e tem tido sérias repercussões em assuntos internos, como a própria distribuição de competências dentro do pacto federativo em relação à recepção, acolhimento e integração de nacionais de outros países em situação de vulnerabilidade. Na análise do fluxo de venezuelanos ao Brasil, dois aspectos ganham destaque: (i) o debate sobre se os nacionais venezuelanos que aqui chegam seriam imigrantes ou refugiados; (ii) a estratégia criada pelo governo brasileiro para lidar com fluxos mistos nesse contexto.

Segundo dados divulgados pelo ACNUR e pela OIM em 8 de novembro de 2018²⁰⁹, aproximadamente três milhões de cidadãos venezuelanos deixaram seu país nos últimos anos em consequência do grave quadro de crise, tendência sem perspectiva aparente de

207 O Presidente da República, em artigo difundido pela agência de notícias EFE em 03 de setembro de 2018, afirmou, a respeito do impacto do movimento de milhões de venezuelanos na região, que "los persistentes flujos de migrantes venezolanos afectan hoy a diversos países de América Latina. Millones de seres humanos se abren camino por montañas y bosques escapando de la grave crisis que vive Venezuela, en busca de esperanza de días mejores en otros países, incluso en nuestro país". BRASIL. Presidente Michel Temer. Em solidariedade aos venezuelanos. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/presidente-de-la-republica-federativa-de-brasil/articulos/solidaridad-con-los-venezolanos-efe-3-09-2018>>. Acesso em 4 out. 2022.

208 Durante a corrida presidencial no segundo semestre de 2018, todos os principais candidatos, seja em menções explícitas em seus programas de governo, seja em declarações dadas à imprensa, fizeram referências diretas à crise na Venezuela e à entrada de milhares de venezuelanos no Brasil.

209 ONU. Regional Interagency Coordination Platform. Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan population in the region. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66700>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

arrefecimento. Desse total, em torno de 80% – 2,4 milhões de pessoas – deslocaram-se para destinos na América Latina e Caribe. O principal país a recebê-los, com cifras muito superiores aos demais, é a Colômbia, com o estoque acumulado de cerca de um milhão de pessoas. Peru (506 mil), Equador (221 mil), Argentina (130 mil) e Chile (108 mil) são as demais destinações mais importantes. O caso da Colômbia tem características particulares dentro da região, tendo em conta a grande população colombiana e de seus descendentes na Venezuela, que ali se abrigaram durante o conflito armado no próprio país e que buscam, em fuga do atual cenário de grave crise, retornar ao território colombiano. Outro fator significativo é a existência de fronteira extremamente viva e porosa entre os dois países, com cidades de expressiva população em ambos os lados dos limites territoriais²¹⁰.

No contexto sul-americano, o Brasil é apenas o sexto país na lista de principais destinos a acolher venezuelanos. Em exposição feita no dia 30 de outubro de 2018, por ocasião da 133ª reunião ordinária do CONARE, o representante da Polícia Federal apresentou números referentes à presença venezuelana no Brasil. Ingressaram no território nacional, nos anos de 2017 e 2018, apenas pela fronteira terrestre entre os dois países no estado de Roraima, 176.259 venezuelanos. Os dados da autoridade de controle migratório revelam, igualmente, a importância do fluxo de venezuelanos pelo território brasileiro rumo a terceiros países. Do total de registros de chegadas e partidas do Brasil, mais de 50% – 90.991 – já haviam saído do território nacional. Segundo as cifras da Polícia Federal, o saldo migratório de venezuelanos seria de 85.268²¹¹. Em curto espaço de tempo, o Brasil tornou-se, assim,

210 A título ilustrativo, segundo as autoridades migratórias da Colômbia, setenta mil venezuelanos entram e saem do território colombiano diariamente pela ponte internacional Simón Bolívar, que liga regiões com alta densidade populacional entre os dois países. COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponível em: <<https://migracioncolombia.gov.co/2018/noticias/el-puente-simon-bolivar-se-ha-convertido-en-el-puente-de-la-esperanza-para-miles-de-venezolanos-director-de-migracion-colombia>>. Acesso em: 29 set. 2022.

211 Apresentação de dados em *PowerPoint* realizada pelo Coordenador-Geral de Polícia de Imigração, Alexandre Patury, durante a 133ª reunião do CONARE.

relevante referência para a movimentação de venezuelanos, seja como país de trânsito, seja como de destino²¹².

Estudo divulgado pelo CNIg em dezembro de 2017 traçou o perfil sociodemográfico e laboral dos venezuelanos no Brasil²¹³. A imigração seria predominantemente jovem (72% do total com idade entre 20 e 39 anos), majoritariamente masculina (63%) e solteira (54%). A crise econômica e política foi apontada por três quartos dos entrevistados como a principal causa para emigrar. Os dados coletados para este trabalho mostram que, ao contrário do que comumente se propaga, os venezuelanos que ingressam no Brasil apresentam bom nível de escolaridade: 78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação, o que evidencia seu potencial de contribuir com o desenvolvimento brasileiro, caso sejam integrados rapidamente à economia nacional. O idioma pode ser considerado um obstáculo relevante, uma vez que se constatou que a maioria absoluta dos venezuelanos que entraram no Brasil por Roraima possuía pouco ou nenhum conhecimento da língua portuguesa. A pesquisa ainda revelou que um número importante de venezuelanos em Roraima estaria interessado em deslocar-se a outras unidades da federação, desde que houvesse oferta de trabalho.

Um capítulo à parte dentro da questão venezuelana refere-se ao deslocamento de indígenas da etnia Warao ao Brasil. Apesar de representarem pequena parcela do total de nacionais daquele país que ingressam no território brasileiro, o grupo demanda atenção especial do governo, tanto por apresentar características muito diferenciadas quanto por encontrar-se em situação de vulnerabilidade²¹⁴. Os números

212 Segundo o Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, "se a Venezuela continuar nessa situação caótica e a crise se agravar, haverá sempre venezuelanos buscando o Brasil com a esperança de viver melhor ou como passagem, que é o que ocorre com mais frequência, para outros países, sobretudo aqueles de língua espanhola". Entrevista realizada em Brasília em 13 de agosto de 2018.

213 SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo: Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

214 Segundo o estudo do CNIg, o povo Warao vive no delta do Orinoco e tem população estimada de cinquenta mil pessoas. Os Warao já se deslocavam com frequência dentro do território venezuelano em busca de recursos para enviar a suas famílias. Com a crise venezuelana, passaram a cruzar fronteiras distantes de seu local de origem. No caso da migração ao Brasil, percorrem cerca de mil quilômetros para chegar à capital de Roraima, ou seja, não são indígenas da região da fronteira.

referentes à proliferação de doenças, exploração sexual e mendicância nas ruas são particularmente significativos junto a esse povo indígena.

As cifras referentes à entrada de venezuelanos no Brasil não são alarmantes, levando-se em consideração sua proporção em relação à população total brasileira e ainda mais quando comparadas com os números de outros países da região. Não obstante, o fluxo em questão adquiriu tons dramáticos por estar concentrado sobretudo em Roraima. Localizado no extremo norte brasileiro, o estado conta com população pequena (cerca de quinhentos mil habitantes), economia frágil (menor Produto Interno Bruto entre os estados da federação, fortemente concentrado na capital, Boa Vista) e poucas vias de interligação com o restante do país. Com o aumento do movimento migratório a Roraima em 2018, episódios de tensão entre a população local e venezuelanos passaram a ocorrer com cada vez maior frequência, muitas vezes marcados por violência e manifestações xenofóbicas²¹⁵.

O governo estadual de Roraima, no esforço por enfrentar os desafios relacionados à entrada abrupta de milhares de venezuelanos em seu território, com sobrecarga em seus serviços sociais, de saúde e de educação, tem adotado uma postura que desafia o ordenamento jurídico nacional e os compromissos internacionais que vinculam o país, sobretudo no que tange ao respeito aos direitos humanos de migrantes e refugiados. A título ilustrativo, em abril de 2018, o estado, em ação contra a União, requereu junto ao Supremo Tribunal Federal o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela ou “a limitação do ingresso de refugiados venezuelanos no Brasil”²¹⁶, pretensão que foi corretamente afastada pela corte máxima brasileira²¹⁷. Em agosto do mesmo ano,

215 PRADO, Avenir; MELLO, Patrícia Campos. Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima. *Folha de S. Paulo*, 18 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

216 BRASIL. Ação Cível Ordinária nº 3.121, proposta pelo Estado de Roraima contra a União Federal, protocolada no Supremo Tribunal Federal em 13 de maio 2018.

217 “Mesmo que a maioria daqueles que atravessam a fronteira entre a Venezuela e o Brasil não venham a se enquadrar em hipótese juridicamente ensejadora de refúgio ou asilo, eventual ordem de fechamento da fronteira entre os dois países tem o potencial de impactar a situação de indivíduos que, dentro de um fluxo migratório misto, podem fazer jus à proteção qualificada prevista no direito internacional e acolhida na legislação pátria. A utilização indiscriminada

o governo estadual editou o Decreto nº 25.681/2018, que limitava o acesso de venezuelanos a serviços públicos e criava a possibilidade de controles de caráter migratório por forças de segurança locais, medidas cuja constitucionalidade é contestada, por seu viés discriminatório e por usurpar competências da União.

Em termos migratórios, cidadãos venezuelanos estão dispensados de visto de curta duração para entrar no Brasil, em razão tanto de compromisso bilateral quanto de arranjos no âmbito do MERCOSUL²¹⁸. Quaisquer medidas voltadas à exigência de vistos de cidadãos venezuelanos para ingressar em território nacional ou à restrição de seu fluxo pela fronteira terrestre em Roraima, abstraindo-se argumentos sobre sua possível ilegalidade, correriam o sério risco de ser completamente inócuas, tendo em vista a extensa e porosa fronteira seca entre o Brasil e a Venezuela, com escassos controles de circulação de pessoas. Esbarrariam, ainda, na dificuldade para a sua implementação, considerando a disposição prevista na nova lei de migração que proíbe a repatriação, a deportação e a expulsão de forma coletiva²¹⁹.

O número de venezuelanos que ingressam no Brasil começou a ganhar relevo em 2016, com o agravamento da crise econômica na Venezuela. A porta de entrada em território nacional foi a fronteira seca entre a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén e o pequeno município brasileiro de Pacaraima, com população estimada de dez mil habitantes. O principal meio utilizado para regularizarem sua situação no Brasil, condição necessária para obter os meios para trabalhar, foi a solicitação de refúgio junto à representação da Polícia Federal em Boa

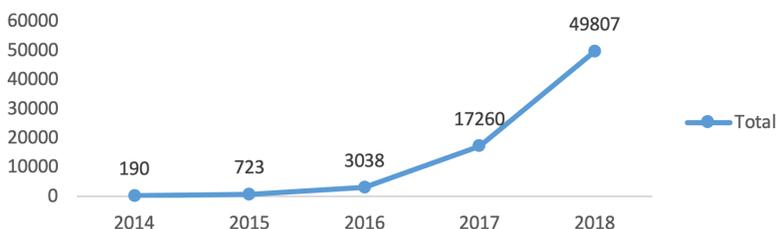
de medidas voltadas a restringir migrações irregulares [...] poderia, a depender da situação, configurar, além de descumprimento do dever de proteção assumido internacionalmente, ofensa à cláusula constitucional asseguradora do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF)". Id., Supremo Tribunal Federal. Despacho da Ministra Rosa Weber ao pedido de tutela provisória na Ação Cível Ordinária nº 3.121, em 06 de agosto de 2018.

218 Encontra-se em vigor entendimento bilateral entre o Brasil e a Venezuela que dispensa visto para fins de turismo por até 60 dias por ano. Além disso, o Brasil, mesmo diante da suspensão da Venezuela do MERCOSUL, continua aplicando o "Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados" a cidadãos venezuelanos, o que permite seu ingresso em território nacional portando passaporte ou documento de identidade.

219 "Art. 61. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas".

Vista, que contava com reduzido quadro de funcionários para dar vazão à demanda crescente. A percepção de importantes atores envolvidos com o fluxo de venezuelanos nessa época era de que se tratava de movimento migratório motivado por questões econômicas²²⁰.

Solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil: 2014-2018



Fonte: Polícia Federal²²¹.

Não havia, porém, mecanismo adequado para a regularização migratória de venezuelanos em território nacional. A partir de pedido da Casa Civil da Presidência da República no início de 2017, o CNIg passou a debruçar-se sobre a questão, com o intuito de elaborar solução migratória capaz de redirecionar o fluxo de pedidos de refúgio para a concessão facilitada de residência a venezuelanos. Tendo em conta sua experiência com o caso haitiano, bem como os bons resultados do acordo de residência do MERCOSUL para a regularização de cidadãos sul-americanos, o CNIg publicou, em 3 de março de 2017, a Resolução Normativa nº 126, que “dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço”. A medida foi inspirada no acordo de residência do MERCOSUL e era voltada a nacionais de países da região

220 Em reunião do CNIg realizada em setembro de 2016, representante do Ministério da Justiça “informou que o número de venezuelanos que pediram refúgio no Brasil é de aproximadamente 1.247, e explicou que são imigrantes econômicos”. BRASIL. Ata da VII reunião do CNIg, realizada em 13 de setembro de 2016. Em paralelo, o tema também foi discutido no CONARE. O representante da Polícia Federal, em dezembro do mesmo ano, “atestou que os solicitantes de refúgio entram e saem do território brasileiro, o que configura casos de migração e não de refúgio”. BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. Ata da 118ª reunião do CONARE, realizada em 19 de dezembro de 2016.

221 Gráfico elaborado a partir de informações fornecidas pela Polícia Federal por ocasião da 133ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 30 de outubro de 2018.

que ainda não tivessem aderido ao instrumento²²². Ao mesmo tempo em que permitiu a documentação de cidadãos venezuelanos de forma rápida e simples, com a obtenção de residência temporária por dois anos, a resolução criou, de fato, uma zona de livre residência no Brasil para cidadãos da América do Sul, ao expandir os efeitos do acordo a todos os países da região. Evitou-se, enfim, a singularização da Venezuela na norma, o que poderia trazer efeitos políticos negativos para a já desgastada relação bilateral do Brasil com o país²²³.

Havia, contudo, sérias limitações para a sua implementação a contento, como a necessidade de apresentação de documentação mínima para a obtenção da autorização de residência temporária (passaporte ou identidade válidos, certidão de nascimento ou casamento), requisito que muitos não tinham condições de cumprir, por se encontrarem em situação de vulnerabilidade. Era necessário, ademais, pagar taxa de processamento (cerca de quatrocentos reais), cobrança feita por força legal e que não poderia ser dispensada por normas inferiores. Assim, parcela relevante dos cidadãos venezuelanos que ingressavam em Roraima continuou a valer-se, para fins de regularização, do pedido de refúgio, que é gratuito e pode ser efetuado pelo estrangeiro mediante a apresentação dos documentos que a pessoa tiver disponíveis.

A partir de 2017, observou-se o crescimento exponencial das solicitações de refúgio: 17.260 naquele ano e quase cinquenta mil até outubro de 2018. Ao contrário do caso haitiano, no qual a solicitação de refúgio, diante de sua inadequação à situação concreta, foi rapidamente excluída pelas autoridades brasileiras em favor de respostas migratórias, o fluxo de venezuelanos ao Brasil tem sido objeto de controvérsia relativa ao seu reconhecimento ou não como refugiados, com opiniões divergentes

222 A Venezuela, apesar de ter assinado o instrumento, nunca o internalizou, não estando obrigada a cumprir seus termos.

223 Representante do Ministério das Relações Exteriores pontuou, na reunião, que a questão deveria ser conduzida com cuidado, de forma a evitar consequências políticas indesejadas. BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Ata da 1ª reunião ordinária do CNIg em 2017, realizada em 14 de fevereiro daquele ano.

por parte de relevantes atores envolvidos com o tema²²⁴. Em reunião do CONARE realizada em abril de 2018²²⁵, representantes da Defensoria Pública da União e da sociedade civil defenderam que o Brasil deveria aplicar o inciso III do artigo 1º da Lei 9.474/2017 e declarar a grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, o que permitiria o processamento dos milhares de casos acumulados no Comitê. Ainda que tenha havido divergências internas²²⁶, o Ministério das Relações Exteriores indicou, em reiteradas ocasiões, que seu entendimento seria favorável ao reconhecimento, uma vez que haveria situação de desrespeito contumaz dos direitos humanos naquele país, com sérias implicações sobre o acesso à justiça e ao devido processo legal, à liberdade de expressão e a outros direitos básicos garantidos por instrumentos internacionais. De acordo com essa visão, a ação estatal seria crucial para compreender o quadro de deterioração econômica e de violência na Venezuela, elemento que seria decisivo para o enquadramento da situação dos venezuelanos em refúgio. A representante do ACNUR no CONARE sustentou, em contraponto à experiência haitiana, que a via do refúgio não deveria ser automaticamente excluída para cidadãos venezuelanos²²⁷.

224 No âmbito internacional, a questão também tem sido tratada. O ACNUR e a CIDH, bem como organizações da sociedade civil, como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, têm advogado pelo reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, ou seja, por critério objetivo de grave e generalizada violação de direitos humanos, com base na Declaração de Cartagena. A CIDH divulgou, em março de 2018, a resolução nº 2/18, na qual insta os estados membros da OEA a “considerar a adoção de respostas coletivas de proteção às pessoas venezuelanas, tais como a possibilidade de realizar a determinação para o reconhecimento da condição de refugiado *prima facie* ou de maneira grupal, o que implica o reconhecimento coletivo ou em grupo de pessoas como refugiadas, sem necessidade de uma avaliação individualizada”. Ressalte-se que, entre os principais países receptores de cidadãos venezuelanos, nenhum, até o momento, adotou tal entendimento.

225 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. Ata da 128ª reunião do CONARE, realizada 27 de abril de 2018.

226 A Divisão de Imigração expressou por diversas vezes seu entendimento de que a questão venezuelana deveria ser tratada preferencialmente pela via migratória, aplicando-se o refúgio apenas a casos de forte temor de perseguição. A declaração de grave e generalizada violação de direitos humanos, além de ser uma interpretação subjetiva sobre a situação do país vizinho, esvaziaria a solução migratória e implicaria demora de vários anos para o reconhecimento da condição de refugiado, dentro do atual quadro do CONARE, prolongando a situação precária dos venezuelanos e contrariando o próprio interesse brasileiro em regularizá-los rapidamente.

227 Na reunião, a representante do ACNUR afirmou que, “aos nacionais da Venezuela, deve-se dar a oportunidade de optar pelo instituto do refúgio ou pela autorização temporária de residência. [...] Deve-se considerar a aplicação da Declaração de Cartagena”.

A Polícia Federal e o Ministério da Justiça privilegiaram postura em sentido diverso, ao favorecerem a adoção de solução migratória para o ingresso de venezuelanos no Brasil. Essa posição fundamenta-se sobretudo em questões práticas, relacionadas às dificuldades administrativas para dar seguimento às providências necessárias para examinar as solicitações de refúgio, como a localização dos interessados, realização de entrevista, preparação de parecer de mérito e apreciação pelo CONARE, o que poderia alongar o processo por anos. Conforme defendido pelo representante da Polícia Federal em reunião do Comitê em outubro de 2018, a decisão a favor do reconhecimento poderia ser, inclusive, contrária aos próprios interesses dos solicitantes, que, em sua ampla maioria, desejariam simplesmente residir e trabalhar no Brasil de forma regular. O representante da Polícia Federal alertou, ainda, para os milhares de casos de venezuelanos que realizam movimentos pendulares entre os dois países ou que já haviam partido para outros destinos, salientando que seus pedidos deveriam ser arquivados sem apreciação de mérito, tendo em conta os requisitos para viagens ao exterior de solicitantes de refúgio previstos na Resolução Normativa nº 23 do CONARE, medida a ser analisada na próxima seção. Até o momento da conclusão deste trabalho, o Comitê não havia chegado, entretanto, a uma deliberação definitiva sobre o assunto²²⁸.

Em termos migratórios, com a entrada em vigor da Lei nº 13.445 em novembro de 2017, a concessão de residência a cidadãos venezuelanos passou a estar regulada pela Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, que consagra a hipótese de autorização de residência “a fim de atender a interesses da política migratória nacional”²²⁹. O ato

228 Houve importante evolução do tema em 2019, a partir da decisão do CONARE de reconhecer a condição de refugiado de milhares de solicitantes de venezuelanos. Para mais informações, consultar o Posfácio.

229 O visto e a autorização de residência para atender a interesses da política migratória nacional tratam de hipóteses não previstas expressamente na lei e têm por objetivo conferir tratamento adequado a temas que sejam do interesse nacional brasileiro. O caso da Venezuela foi tratado como de interesse da política migratória, e não de acolhida humanitária, pois a entrada de venezuelanos (e de nacionais de outros países da América do Sul que ainda não aderiram ao Acordo de Residência do MERCOSUL) é questão estrutural, não conjuntural, que demanda medida sem prazo definido, ao estender, unilateralmente, os benefícios do acordo de residência do MERCOSUL a todos os cidadãos sul-americanos, cumprindo, assim, mandamento constitucional no sentido de priorizar as relações com a América Latina. O visto e a autorização de residência por acolhida humanitária são medidas de caráter conjuntural, cuja

assemelha-se à Resolução Normativa nº 126 do CNIg, mas ultrapassa seu escopo, a fim de facilitar ainda mais a obtenção de residência. A portaria permite a dispensa da apresentação de diversos documentos, elimina a necessidade de traduzi-los e, com base em disposição prevista na lei, isenta de pagamento de taxas todos aqueles que se declararem hipossuficientes. De acordo com o representante da Polícia Federal no CONARE, dos cerca de quinhentos a seiscentos atendimentos diários feitos no centro de triagem em Pacaraima aos venezuelanos recém-chegados ao território nacional, um pouco menos da metade resultaria em autorizações de residência com base na Portaria nº 9, ao passo que o restante continuaria sendo encaminhado mediante pedidos de refúgio²³⁰. As duas vias – residência temporária e solicitação de refúgio – seguem convivendo em paralelo, o que permite que o cidadão venezuelano, ao ingressar no país, possa escolher a medida que melhor lhe servir.

A complexidade do fluxo de venezuelanos é tamanha que o Secretário-Geral das Nações Unidas, tendo em vista a sobreposição de elementos migratórios e de refúgio na questão, decidiu nomear representante especial vinculado ao ACNUR e à OIM para tratar da matéria²³¹. As Nações Unidas decidiram, portanto, adotar perspectiva pragmática sobre a crise venezuelana, mais preocupada em dar encaminhamento aos problemas concretos enfrentados e menos concentrada em discussões sobre enquadramentos jurídicos. A organização passou, assim, a tratar o caso venezuelano tacitamente como um fluxo migratório misto.

A entrada de milhares de venezuelanos no Brasil proporcionou, ademais, a principal inovação das últimas décadas em termos de

causa de emissão deveria cessar a partir do momento em que a crise que a motive acabe. No caso da Venezuela, há interesse estratégico permanente do Brasil na concessão de residência a cidadãos daquele país, independentemente do quadro político/econômico venezuelano.

230 Informação fornecida durante os trabalhos da 133ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 30 de outubro de 2018.

231 Trata-se do guatemalteco Eduardo Stein, nomeado, em setembro de 2018, Representante Especial do ACNUR e da OIM para os Refugiados e Migrantes Venezuelanos.

governança do ingresso de estrangeiros no país, independentemente se na condição de imigrantes ou de refugiados. O governo federal elaborou ampla estratégia responsável pela recepção, acolhimento, interiorização no território nacional e integração na economia brasileira dessas pessoas. Pela primeira vez, o governo brasileiro passou a adotar política integrada, de forma a lidar com o fluxo migratório misto de milhares de estrangeiros rumo ao Brasil.

Ao longo de 2017, diferentes órgãos do governo federal, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, reuniram-se com o objetivo de diagnosticar o fenômeno da entrada em volume significativo de venezuelanos pela fronteira em Roraima e de buscar caminhos para aliviar a pressão sobre os serviços públicos daquele estado. Como resultado de tais esforços, foi publicada, em 15 de fevereiro de 2018, a Medida Provisória nº 820, posteriormente convertida na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que “dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. Em sua exposição de motivos, reconhece-se a situação de crise humanitária na Venezuela que levou milhares de pessoas a deixar o país. Afirma-se que o poder público deve assumir o protagonismo das ações de forma sistêmica e integrada, a fim de atuar “na área das políticas sociais e de segurança pública, com o fortalecimento do controle de fronteiras, logística e distribuição de insumos, de mobilidade e distribuição dessas pessoas no território nacional, de modo a preencher lacunas existentes”²³². A medida também criou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, voltado ao atendimento de pessoas “em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”. Composto por doze ministérios e presidido pela Casa Civil da Presidência da República²³³, nos termos do Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018, o colegiado

232 BRASIL. Presidência da República. Exposição de motivos à medida provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.

233 Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Saúde, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional, dos Direitos Humanos, além do Gabinete de Segurança Institucional e da Casa Civil da Presidência da República.

pretende dar, a partir de sua natureza multidimensional, um tratamento abrangente ao fluxo misto de venezuelanos ao Brasil.

A estratégia elaborada pelo governo federal, conduzida em estreita articulação com estados, municípios, organizações da sociedade civil e organismos internacionais, escora-se em três pilares: (i) ordenamento de fronteira; (ii) acolhimento; (iii) interiorização. O governo federal destinou R\$ 190 milhões para a execução das medidas previstas na estratégia, por meio da abertura de crédito extraordinário ao Ministério da Defesa, principal pasta envolvida com o desembolso de recursos²³⁴.

A respeito do pilar de ordenamento de fronteiras, foi instalado, em junho de 2018, em Pacaraima, próximo à fronteira com a Venezuela, centro de recepção e identificação de venezuelanos que ingressam por via terrestre, a fim de permitir a sua entrada de forma ordenada e segura em território nacional. Sob a mesma estrutura, encontram-se representantes de diferentes áreas do governo, em parceria com organismos internacionais, como a OIM e o ACNUR, e organizações da sociedade civil, como o IMDH, com o intuito de prestar serviços de regularização migratória, concessão de carteira de trabalho, vacinação, fiscalização sanitária, assistência social, entre outros. O objetivo desse primeiro pilar é, por um lado, possibilitar que todos os venezuelanos que entrem no Brasil já o façam com condições mínimas para viver no país, e, por outro, dar o devido encaminhamento a problemas relacionados a questões de saúde e de proteção fitossanitária.

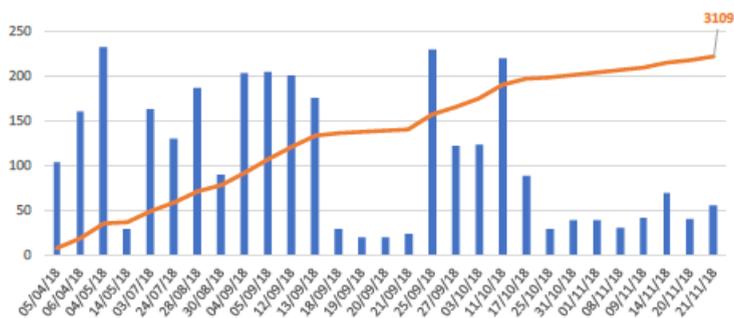
No pilar do acolhimento, a intenção do governo é prover abrigo temporário a pessoas em situação de vulnerabilidade que necessitam de apoio no momento de sua chegada. Nesse contexto, o governo federal, com o apoio do ACNUR, administra 13 abrigos, com capacidade para acolher de cinco a seis mil venezuelanos²³⁵. Há um abrigo exclusivamente dedicado a indígenas da etnia Warao.

234 BRASIL. Presidência da República. Medida provisória nº 823, de 9 de março de 2018.

235 BRASIL. MRE. Circular Telegráfica 108980, de 04 de outubro de 2018.

Central à estratégia do governo federal é o seu terceiro pilar, o processo de interiorização, no qual se operacionaliza, por meio de voos da Força Aérea Brasileira, o deslocamento voluntário de venezuelanos ingressados em Roraima a outras unidades da federação. Tendo em vista que a iniciativa é voltada para aqueles em situação de vulnerabilidade, a interiorização concentra-se, principalmente, em venezuelanos que estão nos abrigos do governo federal. Ressalte-se que o processo é feito em estreita coordenação tanto com estados e municípios que se dispõem a acolhê-los quanto com organizações da sociedade civil responsáveis por sua capacitação e inserção no mercado de trabalho. Até novembro de 2018, mais de 3.000 venezuelanos haviam participado voluntariamente do processo de interiorização. A meta do governo federal é chegar a 5.000 beneficiados até o fim de 2018²³⁶.

Voos de Interiorização²³⁷



Fonte: Organização Internacional para as Migrações

Se o caso haitiano foi de suma importância para motivar a mudança do quadro normativo brasileiro sobre migrações, dando o impulso necessário para que a Lei nº 13.445, de 2017, tramitasse no Congresso Nacional e fosse promulgada, a questão do fluxo de venezuelanos ao Brasil pode servir de catalizador para o tema da governança migratória

236 Id., Circular Telegráfica 108980, de 04 de outubro de 2018.

237 OIM/BRASIL. Estratégia de Interiorização de Venezuelanos: Relatório cumulativo, 22 de novembro de 2018.

e de refúgio no país. A experiência com a estrutura criada pelo governo brasileiro para lidar com a recepção, acolhimento, distribuição no território nacional e integração laboral de venezuelanos pode ser um embrião para uma nova política de migração e refúgio, capaz de implementar minimamente os compromissos internacionais assumidos pelo país em ambas as questões e operacionalizar as diretrizes e princípios já previstos nos marcos legais que regulam as matérias. A regulamentação do artigo 120 da Lei de Migração, tendo em conta as lições aprendidas com a experiência venezuelana, conforme será discutido na conclusão, apresenta-se como importante oportunidade para que se dê passo decidido nessa direção.

4.3 Resolução Normativa nº 23 do CONARE: a solicitação de refúgio como instrumento migratório para livre circulação nas fronteiras brasileiras

As razões que levaram à edição da Resolução Normativa nº 23 do CONARE talvez sejam o melhor exemplo a ilustrar a deturpação do pedido de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, que passou a ser utilizado como forma de burlar os caminhos migratórios regulares de acesso ao país.

Observou-se, ao longo desta década, crescimento substancial no número de pedidos de refúgio no Brasil, conforme destacado no Capítulo II deste trabalho. O instituto do refúgio passou a ser buscado por milhares de nacionais de outros países como forma de regularização provisória de sua condição migratória. Em parte relevante dos casos, essas pessoas ingressaram no país de forma irregular ou aqui permaneceram além do prazo autorizado.

Uma consequência desse fenômeno foi a utilização crescente do protocolo emitido pela Polícia Federal para fins de comprovação da solicitação de refúgio, com base no artigo 21 da Lei nº 9.474/1997²³⁸,

238 “Art. 21 Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo”.

como meio de entrada e saída do território nacional, substituindo o visto. De posse de simples protocolo, documento extremamente frágil, sem marcas de segurança e facilmente falsificável, o estrangeiro podia cruzar as fronteiras brasileiras sem a necessidade de submeter-se ao processo de obtenção de visto junto a repartições consulares brasileiras.

Tal liberalidade deveu-se à interpretação equivocada de que o protocolo, por assegurar a regularidade migratória em território nacional até o final do processo de reconhecimento da condição de refugiado, também serviria para elidir o controle de fronteiras. Com base nessa interpretação extensiva, as autoridades migratórias vinham admitindo livremente os portadores de protocolo em território nacional, mesmo na falta de visto de entrada válido. No entanto, se tal interpretação pudesse ser aplicada, a posse de simples protocolo precário seria inclusive mais vantajosa, para fins de viagens internacionais, do que a obtenção da condição de residente permanente no Brasil, pois o imigrante que aqui reside necessita periodicamente procurar as autoridades competentes para renovar seu documento de identificação, atestando novamente sua condição.

A entrada e saída de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro era regulada pelo artigo 13 da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do CONARE²³⁹. Esse dispositivo exigia a obtenção de autorização prévia do Comitê para que o refugiado pudesse viajar para fora do Brasil, sob risco de perda de sua condição. Não havia, contudo, qualquer tipo de regulamentação sobre a movimentação de solicitantes de refúgio. Com a interpretação que se dava à utilização do protocolo como instrumento a habilitar viagens internacionais, criava-se verdadeira contradição em relação ao controle da movimentação de refugiados pelas fronteiras brasileiras. A pessoa já reconhecida como refugiada, com direito a todas as proteções e garantias previstas no

239 “Art. 13. O refugiado que pretenda realizar viagem ao exterior, para não incorrer na perda desta condição, deverá solicitar autorização do CONARE”.

direito internacional e na legislação interna brasileira, necessitava submeter-se ao crivo da autoridade brasileira para viajar para fora do país. O portador de protocolo de refúgio, que se encontrava no Brasil em situação provisória e com condição migratória precária, dispunha, por sua vez, de condições muito mais favoráveis, pois poderia circular através das fronteiras brasileiras sem qualquer tipo de controle prévio.

Como consequência, nacionais de diferentes países passaram a utilizar o protocolo de solicitação de refúgio para entrar e sair do país por diversas vezes ao longo do mesmo ano. Em grande parte dos casos, as viagens eram feitas para o próprio país de origem do portador do protocolo²⁴⁰, o que atestaria o abuso em relação ao instituto do refúgio. O alegado temor de perseguição em relação a determinado país é claramente incompatível com o retorno por reiteradas vezes ao seu território, por livre e espontânea vontade, ao longo de curto espaço de tempo. Havia evidente contradição entre os objetivos do instituto do refúgio e a permissividade de mobilidade assegurada pelo uso do protocolo.

Em reunião do CONARE realizada em setembro de 2016, representante da Polícia Federal apresentou cifras que ilustram tal descompasso. No mês de agosto daquele ano, as autoridades migratórias registraram apenas seis entradas e cinco saídas do território nacional pelos pontos de controle de fronteira de refugiados já reconhecidos pelo Brasil, ao passo que foram registradas, no mesmo período, 156 entradas e 235 saídas de pessoas que portavam apenas protocolo de solicitação de refúgio.

A Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores, responsável, entre outros temas, pela política de vistos do Brasil, posicionou-se contrariamente ao entendimento de que a simples posse de protocolo permitiria o embarque em meios de transporte internacionais e o ingresso no Brasil, em substituição ao visto apropriado. Em 27 de maio

240 Entrevista com Alexandre Patury, delegado da Polícia Federal e Coordenador-Geral de Polícia de Imigração da PF, realizada em Brasília em 03 de julho de 2018.

de 2015, foi expedida a circular telegráfica nº 98006 a todos os postos da rede consular brasileira, por meio da qual se ressaltava a necessidade de visto para portadores de protocolo. Com base no pedido de visto, deveria ser feita consulta obrigatória à área competente do Itamaraty, com a descrição do “motivo alegado para a saída do estrangeiro do território nacional antes da conclusão da análise de seu pedido de refúgio”²⁴¹.

Passou-se a notar, com tal medida, o crescimento do número de consultas nessas circunstâncias que revelavam, em sua grande maioria, o uso indevido da solicitação de refúgio. A título ilustrativo, mencione-se consulta realizada em setembro de 2016 pelo Consulado-Geral do Brasil em Lagos. Após informar haver sido contatada por companhia aérea local dando conta da tentativa de embarque para o Brasil de quatro nigerianos portadores apenas de protocolos, a repartição consular questionava a aceitação dos documentos no lugar dos vistos. O consulado apurou que os nacionais nigerianos haviam originalmente viajado ao Brasil com vistos falsificados e que, ao ingressarem no país, solicitaram refúgio²⁴². Munidos do protocolo, passaram a transitar livremente entre o Brasil e a Nigéria. Em menos de um ano, um deles já havia realizado quatro viagens entre os dois países, o que denotaria grave vulnerabilidade do controle de fronteiras, além de evidente desvirtuamento do instituto do refúgio²⁴³.

Diante desse cenário, o Itamaraty transmitiu, em 16 de setembro de 2016, nova circular telegráfica, com a reiteração da necessidade de visto para portadores de protocolo de solicitação de refúgio²⁴⁴. Na mesma

241 BRASIL. MRE. Circular telegráfica 98006, de 27 de maio de 2015.

242 Nos termos do artigo 10 da lei 9.474, de 1997, a análise sobre o cometimento de fraudes, conduta prevista na legislação penal brasileira, estará suspensa até a apreciação do pedido de refúgio: “Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem”.

243 BRASIL. MRE. Telegrama nº 509, do Consulado-Geral do Brasil em Lagos, expedido de 7 de setembro de 2016.

244 “Recordo que os portadores de protocolo de solicitação de refúgio que procurarem o Posto deverão ser informados acerca da necessidade de requerer visto para eventualmente habilitar o seu retorno ao Brasil, uma vez que a posse do referido documento não é condição suficiente para permitir o ingresso em território nacional”. Id., Circular telegráfica 102171, de 16 de setembro de 2016.

data, foram expedidas pelo Ministério comunicações com o mesmo teor à IATA²⁴⁵ e à Polícia Federal²⁴⁶. O então Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos, embaixador Rubens Gama Dias Filho, afirmou que tal atitude se fez necessária em razão dos evidentes abusos que estavam sendo cometidos por portadores de protocolo de solicitação de refúgio em relação à generosa política brasileira de acolhimento de refugiados²⁴⁷.

As autoridades migratórias e as companhias aéreas responderam rapidamente ao posicionamento do Ministério das Relações Exteriores. A Polícia Federal, por meio da Nota Informativa nº 9/2016, de 21 de setembro de 2016, e da Mensagem-Oficial Circular nº 47/2016, de 3 de outubro do mesmo ano, alterou seus procedimentos e passou a exigir visto de entrada para portadores de protocolo. Em apenas três dias, cerca de sessenta estrangeiros foram retidos no aeroporto internacional de Guarulhos, o que atesta o elevado fluxo dessas pessoas pelos pontos de controle migratório. Houve, por um lado, manifestações de protesto por parte de entidades da sociedade civil que trabalham com a questão migratória e de refugiados, afirmando que a medida não havia sido previamente avisada e que constituiria uma afronta à proteção de refugiados e solicitantes de refúgio²⁴⁸. Por outro lado, veículos de imprensa noticiaram que a exigência adotada pelo governo brasileiro reforçou o controle sobre “falsos refugiados” que circulavam pelas fronteiras com o objetivo de cometer ilícitos²⁴⁹.

245 *International Air Transport Association*, grupo de companhias aéreas que cobrem mais de 90% do tráfego aéreo internacional e que distribui as informações sobre as exigências de visto de cada país para seus membros.

246 O Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos expediu, em 16 de setembro de 2016, a mensagem oficial nº 631 à Coordenadora-Geral de Polícia de Imigração, Silvana Borges, confirmando o entendimento do MRE sobre a obrigatoriedade do visto.

247 “Muitos beneficiários do protocolo estavam utilizando o território brasileiro apenas como base para viagens a terceiros destinos, inclusive para o país de origem, desvirtuando completamente o objetivo da proteção conferida pelo refúgio”. Entrevista com Rubens Gama Dias Filho realizada por telefone em 4 de setembro de 2018.

248 BOEHM, Camila. Polícia Federal impede solicitantes de refúgio de retornar ao país. *Agência Brasil*, 29 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-09/policia-federal-impede-solicitantes-de-refugio-de-retornar-ao-pais>>. Acesso em: 10 out. 2018.

249 Em Guarulhos, falsos refugiados fazem tráfico internacional de drogas. *Jornal Nacional*, 05 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/10/em-guarulhos-falsos-refugiados-fazem-trafico-internacional-de-drogas.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

Um outro bom exemplo dos abusos cometidos por solicitantes de refúgio foi a situação de cidadãos senegaleses portadores de protocolo que se encontravam no Senegal no período em que a exigência do visto foi reiterada às companhias de transporte aéreo. Pedidos de refúgio de nacionais desse país, segundo estudo elaborado pelo CONARE, apresentam “baixíssimo índice de reconhecimento”, o que indicaria “mais uma disfunção e um uso inadequado do sistema de refúgio brasileiro por parte de migrantes senegaleses”²⁵⁰. A avaliação da embaixada do Brasil em Dacar sobre a questão caminha na mesma direção, ao sublinhar que o país conta com “estabilidade política e econômica, e onde os direitos humanos dos cidadãos são satisfatoriamente garantidos”²⁵¹.

Ao serem impedidos de embarcar para o Brasil, os nacionais senegaleses procuraram a embaixada brasileira em Dacar para a obtenção do visto. Na entrevista para a instrução do processo, de 27 cidadãos que pediram visto, 25 declararam estar no Senegal para gozo de férias²⁵². Trata-se de inequívoca demonstração do desvio de finalidade do instituto do refúgio para fins migratórios. A distorção fica ainda mais evidente quando se nota que a própria embaixada do Senegal em Brasília enviou comunicação oficial ao governo brasileiro, solicitando que fosse permitido aos referidos cidadãos ingressar no país²⁵³. Em outras palavras, a representação diplomática do Senegal, país de onde os pretensos candidatos a refúgio estariam fugindo por temor de perseguição, fez gestão oficial a seu favor junto ao Brasil, país que deveria protegê-los dos abusos sofridos no Senegal, no sentido de permitir a sua entrada. Essa atitude de uma representação diplomática

250 BRASIL. Ministério da Justiça. Nota técnica nº 6/2018/CONARE_ADMINISTRATIVO/CONARE/DEMIG/SNJ/MJ, 08 jul. 2018, p. 6.

251 BRASIL. MRE. Telegrama nº 430, da Embaixada do Brasil em Dacar, em 25 de outubro de 2016.

252 Ibid., passim.

253 “L’Ambassade a été informée qu’à la suite d’une interdiction d’entrer sur le territoire national qu’auraient édictées, il y a quelques temps, les Autorités brésiliennes compétentes, à l’endroit des personnes détentrices de Protocoles, un certain nombre de ressortissants sénégalais se sont vus refuser le droit d’embarquer depuis l’Aéroport International Léopold Sédar Senghor de Dakar, à bord de leurs vols retours, à destination du Brésil. La Mission diplomatique voudrait solliciter de l’Estimé Ministère, toutes les mesures qu’il voudra bien faire prendre, à l’effet de faciliter le retour au Brésil, de ces sénégalais restés dans l’expectative”. SENEGAL. Nota Verbal da República do Senegal nº 259 ARSB/SB/2016, de 8 de dezembro de 2016.

estrangeira revelava o completo descrédito, no Brasil, do refúgio como via de proteção internacional. O instituto passou a ser encarado, em larga medida, apenas como mais um canal de regularização migratória para nacionais de outros países que quisessem circular e permanecer no Brasil.

Diante do impasse que estava criado nos principais aeroportos brasileiros, com dezenas de solicitantes de refúgio impedidos de ingressar no território nacional por não portarem visto, o CONARE foi obrigado a reagir com urgência. A questão já vinha sendo lentamente tratada no Comitê²⁵⁴, mas sem avanços substantivos que proporcionassem um horizonte previsível de entrada em vigor de norma a regular a matéria.

Durante a 115ª reunião plenária do órgão, realizada em 30 de setembro de 2016²⁵⁵, seu então presidente, Gustavo Marrone de Castro Sampaio, levou ao debate proposta de resolução normativa que, além de tornar mais claras e coerentes as regras de circulação de refugiados pelos pontos de entrada e saída do Brasil, continha, pela primeira vez, regramento referente a solicitantes de refúgio. No que tange a refugiados, restou explícito que, como regra geral, o beneficiário somente poderia entrar e sair do país de posse de passaporte para estrangeiros confeccionado pelo governo brasileiro. Seria incoerente que o estrangeiro protegido pelo refúgio se deslocasse portando documento de viagem do país de onde fugiu por temor de perseguição. Ademais, o retorno ao país de origem, admitido apenas em circunstância excepcionalíssima, dependeria de autorização expressa do plenário do CONARE, mediante análise da justificativa apresentada.

Em relação a portadores de protocolo de solicitação de refúgio, a proposta pacificava a matéria sobre a necessidade de obtenção de visto²⁵⁶,

254 A regulamentação da viagem de solicitantes de refúgio ao exterior foi pela primeira vez tratada pela plenária do comitê em julho de 2015, por iniciativa do então Secretário Nacional de Justiça, Beto Vasconcelos, por ocasião da 104ª reunião do órgão. Ao longo de mais de um ano de debates, conforme consta das atas da 105ª e 110ª reuniões do CONARE, poucos passos efetivos haviam sido dados, e a discussão ainda se encontrava em estágio inicial.

255 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Ata da 115ª reunião plenária do CONARE, realizada em 30 de setembro de 2016.

256 “Art. 7º Ao solicitante de refúgio que viajar ao exterior será aplicado o regime de vistos em vigor”.

caso a nacionalidade do solicitante assim o exigisse, para ingressar em território nacional. O visto a ser concedido nessa situação seguiria procedimento simplificado, desde que observadas três condições: comunicação prévia ao CONARE sobre a viagem internacional; entrada e saída do Brasil apenas pelos pontos regulares de controle migratório; respeito ao prazo-limite de até noventa dias de ausência do território nacional a cada ano migratório. Essas medidas foram apresentadas como substrato mínimo para assegurar que o real objetivo do pedido de refúgio seja a busca de proteção junto ao Estado brasileiro, e não um mero subterfúgio para a obtenção de salvo conduto para livre circulação pelas fronteiras nacionais.

A sociedade civil representada na reunião expressou preocupação com o respeito ao princípio do *non-refoulement*, resultando em inserção, no texto, de artigo que preserva essa garantia tanto para solicitantes de refúgio quanto para refugiados²⁵⁷. A Resolução Normativa nº 23 foi aprovada por unanimidade pelo CONARE em 30 de setembro de 2016, com previsão de entrada em vigor em 1º de janeiro de 2017, a fim de permitir sua divulgação junto a solicitantes de refúgio.

O novo regramento teve rápido impacto em relação à análise de pedidos de refúgio. Em reunião extraordinária da plenária do CONARE realizada em agosto de 2017²⁵⁸, foram examinados 810 casos de eventual arquivamento de solicitações de refúgio de nacionais de quatro países – Cuba, Angola, Senegal e Gana – que haviam saído do Brasil. Desse total, constatou-se que 655 estavam fora do território nacional desde 2015 e 2016, ou seja, ausentes havia pelo menos oito meses. Verificou-se também que 88 pessoas que haviam partido em 2017 já ultrapassavam noventa dias fora do país. Mais de 90% dos solicitantes descumpriram, portanto, as regras da resolução e tiveram seus pedidos, por decisão unânime do comitê, arquivados.

257 “Art. 9º As circunstâncias previstas nesta Resolução não afetarão o direito e a garantia à não-devolução, previstos nos instrumentos internacionais e na legislação nacional”.

258 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para refugiados. Ata da 18ª reunião plenária extraordinária do CONARE, realizada em 11 de agosto de 2017.

A Resolução Normativa nº 23 representou importante passo no ordenamento do fluxo de entrada e saída de solicitantes de refúgio do território nacional. O governo brasileiro atuou, porém, de forma reativa, após anos de abusos perpetrados por pessoas que não se enquadravam na condição de refugiados, até a situação se tornar insustentável. A medida ajudou, outrossim, a trazer luz às fragilidades do sistema de refúgio brasileiro – sobrecarregado, lento e permeável a pedidos infundados –, facilmente exploradas de forma maliciosa por nacionais de outros países. A ausência de canais regulares de migração mais uma vez atuou como incentivo para o abuso do instituto do refúgio, com consequências negativas para o controle migratório de fronteira.

4.4 Resolução Normativa nº 17 do CONARE: a concessão de refúgio no Brasil a “pessoas afetadas pelo conflito na Síria” por meio do “visto apropriado”

A Resolução Normativa nº 17 do CONARE mostra, por sua vez, como uma decisão tomada no âmbito do instituto do refúgio pode ter sérios impactos em instrumentos migratórios, com consequências para a atuação da rede consular brasileira no exterior e repercussões em questões de segurança. Ressalta, ainda, que a utilização de ferramentas migratórias para a promoção do refúgio, sem estar acompanhada de política estruturada de recepção e acolhimento para refugiados, tem alcance limitado e compromete o próprio objetivo da medida: a chegada de refugiados ao Brasil por canais regulares.

De forma preliminar, deve-se discutir a própria competência do CONARE para dispor sobre a concessão de “visto apropriado”²⁵⁹, criando obrigações aos postos consulares do Brasil no exterior. O Comitê, nos

259 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa do CONARE nº 17, de 20 de setembro de 2013. Art. 1º: “Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil”. Note-se que apenas se fez menção genérica aos instrumentos legais, sem indicar artigos ou incisos, uma vez que não existia tipologia de visto que cobrisse essa hipótese.

termos da Lei nº 9.474/2017, é responsável por analisar casos referentes ao reconhecimento, cessação e perda da condição de refugiado para os cidadãos de outros países que já se encontrem em território nacional. A competência do órgão restringe-se, assim, a ações vinculadas ao tema do refúgio a serem adotadas dentro das fronteiras brasileiras. As “instruções normativas esclarecedoras à execução”²⁶⁰ da Lei do Refúgio a serem emanadas pelo CONARE devem limitar-se, evidentemente, ao próprio escopo do marco legal. A interpretação de que o colegiado disporia de margem para regular a concessão de visto no exterior a possíveis candidatos a refúgio no Brasil extrapolou as atribuições do Comitê, distorceu o regramento migratório e gerou insegurança jurídica, ao criar nova hipótese de concessão de visto sem respaldo na legislação então vigente.

Com o agravamento do conflito na Síria nesta década, milhões de cidadãos desse país cruzaram fronteiras buscando abrigo e proteção em outras regiões do mundo, principalmente em direção aos países vizinhos à área conflagrada, conforme examinado no Capítulo I deste trabalho. O governo brasileiro não se manteve alheio a essa movimentação em larga escala de pessoas²⁶¹ e passou a discutir os meios pelos quais seria possível oferecer contribuição ativa para a recepção de refugiados da região.

A política brasileira de reassentamento, mecanismo que seria o mais adequado para possibilitar a vinda de refugiados ao território nacional, é incipiente, resultando em números praticamente simbólicos, apresentados no Capítulo II deste trabalho. Diante desse quadro, o CONARE passou a trabalhar na elaboração de um regramento que

260 Lei 9.474/1997, art. 12, inciso V: “Compete ao CONARE [...] aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei”.

261 “A dimensão geopolítica dos conflitos não pode esconder uma tragédia humanitária de gigantesca proporção, diante da qual a comunidade internacional, em especial as Nações Unidas, não pode mais ficar inerte. [...] O Brasil, mesmo neste momento de superação de dificuldades, tem os braços abertos para acolher refugiados. Reitero a disposição do governo brasileiro de receber aqueles que, expulsos de suas pátrias, para o Brasil queiram vir, viver, trabalhar e contribuir para a prosperidade e para a paz. Queremos oferecer-lhes essa esperança”. ROUSSEFF, Dilma. Os refugiados e a esperança. *Folha de S. Paulo*, 10 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2015/09/1679691-os-refugiados-e-a-esperanca.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

permitisse o acesso de possíveis candidatos a refúgio originários da Síria às fronteiras brasileiras²⁶², sem envolver maiores compromissos referentes a gastos com transporte e com a manutenção de refugiados durante mínimo período de adaptação.

Como resultado, em 20 de setembro de 2013 o CONARE aprovou, de forma consensual, a Resolução Normativa nº 17, que dispõe “sobre a concessão de visto apropriado [...] a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria”²⁶³. A medida não se restringiu a cidadãos sírios, mas a todos aqueles que, independentemente de sua nacionalidade, viram-se forçados a sair de seu local habitual de residência em razão da conflagração armada. Nesse sentido, nacionais de outros países foram igualmente beneficiados, como palestinos que moravam na Síria e iraquianos que viram suas vidas afetadas pelo transbordamento do conflito²⁶⁴.

A fim de operacionalizar rapidamente a decisão tomada pelo CONARE, a Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores transmitiu orientações a toda a rede consular brasileira no exterior para a concessão de vistos nos termos da resolução normativa. Tendo em conta que não havia tipologia de visto na qual fosse possível enquadrar a decisão do Comitê, decidiu-se pela utilização de visto de turista, modalidade simplificada que permite a entrada no território nacional. Nos termos da circular telegráfica nº 92290, de 27 de setembro de 2013, o visto poderia ser concedido por qualquer posto consular no mundo, sem consulta prévia à área competente em Brasília e sem a necessidade de

262 “Havia, no CONARE, a percepção sobre a necessidade de se fazer algo pela situação na Síria, de que, com a distância do Brasil da área do conflito, havia pouco que se pudesse fazer diretamente, mas que uma eventual iniciativa para facilitar o acesso ao Brasil era algo que poderia ser trabalhado no âmbito do CONARE. Nesse sentido, o Itamaraty tomou a iniciativa de tentar viabilizar a adoção de uma política pelo comitê que atendessem a esse objetivo”. Entrevista com Marcelo Marotta Viegas, chefe da Divisão de Nações Unidas em 2013 e ex-representante do Itamaraty no CONARE, realizada por telefone em 31 de outubro de 2018.

263 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Ata da 91ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 20 de setembro de 2013.

264 “A terminologia utilizada é de pessoas afetadas pelo conflito na Síria porque a guerra teve efeitos de desestabilização de âmbito regional. Mesmo cidadãos estrangeiros que moram na Síria poderiam se ver afetados e necessitar recorrer à possibilidade do refúgio”. Entrevista com Marcelo Marotta Viegas, realizada por telefone em 31 de outubro de 2018.

apresentação de documentação que comprovasse a finalidade de viagem para turismo. Somente se exigia que fosse demonstrada a condição de “cidadãos estrangeiros afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem a vontade de ingressar no território nacional com o intuito de solicitar refúgio”²⁶⁵.

A intenção de facilitar a vinda de potenciais candidatos a refúgio ao Brasil sem a devida preparação da rede consular brasileira para tanto trouxe uma série de consequências indesejadas na execução da medida. Não houve previsão de recursos humanos adicionais, nem de orientações específicas sobre a análise e concessão de visto em tais circunstâncias. A título ilustrativo, a embaixada do Brasil em Beirute, representação brasileira mais demandada e responsável pela emissão de cerca de 50% dos vistos para esse fim, descreveu, em outubro de 2014, ou seja, um ano após a entrada em vigor da Resolução Normativa nº 17, as dificuldades enfrentadas para o fiel cumprimento da instrução. Além da falta de funcionários para lidar com o aumento das atividades do posto – entre 150 a 200 vistos adicionais a serem processados mensalmente –, a embaixada relatou a necessidade de aplicação de “filtros informais, com o intuito de impedir fraudes e imigração ilegal”, em razão da inexistência de parâmetros estabelecidos e da amplitude da linguagem contida no artigo primeiro da referida resolução²⁶⁶.

Os relatos dos principais postos envolvidos com a questão evidenciavam a fragilidade do processo: falta de diretrizes mínimas para a realização de entrevistas com os estrangeiros solicitantes de visto, dificuldades para averiguação da autenticidade da documentação apresentada e precariedade da verificação de eventuais impedimentos para ingresso no país, uma vez que o sistema de concessão de vistos não era automaticamente interligado ao sistema de alertas da Polícia Federal.

Causou preocupação, ademais, a informação de que o Brasil estaria sendo utilizado por parte dos beneficiários da medida como rota em

265 BRASIL. MRE. Circular telegráfica nº 92290, com a Divisão de Imigração na primeira distribuição, de 27/09/2013.

266 BRASIL. MRE. Telegrama nº 660, da Embaixada do Brasil em Beirute, em 20/10/2014.

direção a terceiros destinos, sobretudo países na Europa. Tal deturpação da Resolução Normativa nº 17 poderia levar ao questionamento internacional da política especial brasileira de vistos de caráter humanitário, com possíveis impactos negativos à própria credibilidade do país. O “núcleo Síria” dentro da representação consular em Beirute²⁶⁷ ressaltou que “os aeroportos brasileiros estariam sendo procurados como rota alternativa [...] por refugiados sírios que pretendem transpor os controles fronteiriços europeus e evitar as perigosas embarcações clandestinas que fazem o trajeto a solo europeu”²⁶⁸. Houve, igualmente, relatos informais de autoridades migratórias europeias de que o visto brasileiro estaria sendo usado de forma maliciosa por seus beneficiários para desembarcar em aeroportos de conexão, normalmente localizados na Europa, tendo em conta a inexistência, à exceção da Turquia, de voos diretos entre o Brasil e as regiões afetadas pelo conflito na Síria.

Considerando os desvios de finalidade quanto ao uso do visto brasileiro, observou-se a baixa efetividade da resolução em relação a seu principal objetivo: possibilitar o acesso ao território brasileiro para que pessoas afetadas pelo conflito na Síria pudessem solicitar e obter a proteção do Brasil com base no refúgio. Em setembro de 2015, dos cerca de oito mil vistos emitidos com base na Resolução Normativa nº 17, apenas um pouco mais de um quarto de seus beneficiários havia de fato entrado no país e sido reconhecido como refugiados pelo governo brasileiro²⁶⁹.

Um outro fator a elevar o grau de preocupação com o programa de vistos para pessoas afetadas no conflito da Síria foi a proximidade dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, marcados para agosto de 2016. Com a necessidade de incrementar as medidas de segurança referentes ao ingresso de estrangeiros em território nacional, em razão de o Brasil

267 Os servidores da embaixada do Brasil em Damasco foram retirados da Síria, por razões de segurança, em 2012, e passaram a ficar sediados em Beirute, no Líbano. Nessa condição, foram responsáveis pela implementação da resolução normativa nº 17 nas dependências da representação brasileira naquela cidade.

268 Id., Telegrama nº 121, da Embaixada do Brasil em Beirute, em 16/02/2015.

269 BRASIL. MRE. Circular telegráfica nº 99212, de 23/09/2015.

abrigar evento de grande porte mundial, com repercussões sobre a imagem do país, as fragilidades da iniciativa saltaram aos olhos de órgãos públicos como a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência²⁷⁰.

Em consequência, uma série de medidas passou a ser examinada a fim de aperfeiçoar o programa de vistos com base na Resolução nº 17, com o intuito de conferir, por um lado, maior segurança a todo o processo e, por outro, maior efetividade na utilização do visto como instrumento para possibilitar a solicitação de refúgio no Brasil.

Um primeiro passo foi a decisão de aprofundar a cooperação com o ACNUR, de forma a incorporar sua experiência na identificação, seleção e até exclusão de candidatos a refúgio. Por ocasião da renovação da Resolução nº 17 (em 21 de setembro de 2015, o CONARE adotou a resolução nº 20), foi inserido novo artigo na normativa referente à possibilidade de cooperação com o Alto Comissariado voltada para a análise e concessão de vistos a pessoas afetadas pelo conflito na Síria interessadas em fazer pedido de refúgio no Brasil²⁷¹.

Com base nessa disposição, o então Secretário Nacional de Justiça e presidente do CONARE, Beto Vasconcelos, o Alto Comissário Assistente para Proteção do ACNUR, Volker Türk, e a representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, embaixadora Regina Dunlop, assinaram, em Genebra, carta de intenções que estabelecia quadro para a cooperação entre o governo brasileiro e o ACNUR. Entre as atividades cobertas pelo documento estavam o “intercâmbio de informação, conhecimento e experiência, além de atividades de treinamento e capacitação, compartilhamento de material geral e específico, e também técnicas de entrevista e de identificação de potenciais candidatos a

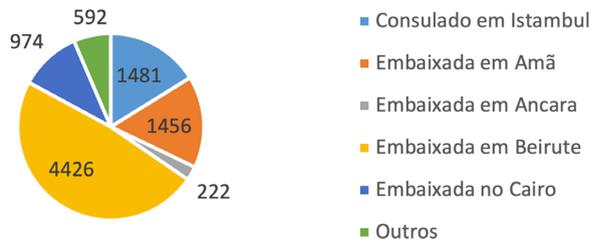
270 Em dezembro de 2015, foi realizada reunião do então Diretor-Geral da agência, Wilson Roberto Trezza, com o Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, Embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, para discutir formas de minimizar os riscos do programa de vistos para pessoas afetadas pelo conflito na Síria. Id., Memorando DIJ/01/CVIS, de 14 de dezembro de 2015.

271 “Art. 2º Para a concessão dos vistos disciplinados na referida Resolução Normativa, o Ministério das Relações Exteriores poderá valer-se de parcerias com organizações internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – e outras entidades especializadas”. Id., Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa do CONARE nº 20, de 21 de setembro de 2015.

vistos [...]”²⁷². O principal resultado da cooperação foi o oferecimento, pelo ACNUR, de treinamento a funcionários brasileiros baseados na Jordânia, no Líbano e na Turquia.

No campo operacional, diversas medidas foram adotadas com vistas ao aperfeiçoamento do programa de vistos. Restringiu-se o número de postos habilitados a conceder o visto com base na Resolução Normativa nº 17 do CONARE. Somente as representações em Amã, Ancara, Bagdá²⁷³, Beirute, Cairo e Istambul, responsáveis pela ampla maioria dos vistos concedidos e cujos funcionários passaram a receber treinamento específico, estavam aptas a receber solicitações para essa finalidade.

**Vistos emitidos com base na RN 17 do CONARE
por posto consular**



Fonte: Sistema Consular Integrado²⁷⁴.

Foram alterados, nessa mesma linha, os procedimentos para a análise e a concessão do visto. Importantes diretrizes foram dadas: (i) necessidade de consulta obrigatória à Divisão de Imigração do Itamaraty, que deveria contatar a ABIN e a Polícia Federal para cruzamento de dados; (ii) prazo para utilização do visto em até trinta dias após sua emissão, a fim de que o visto fosse empregado de fato ou, em caso contrário,

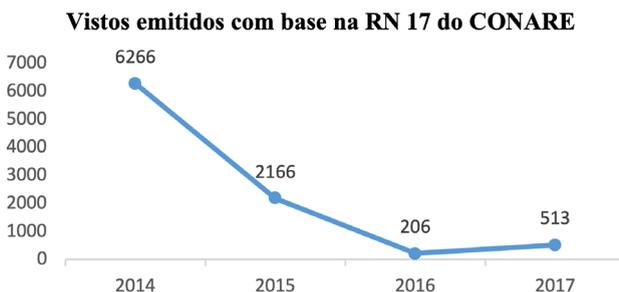
272 BRASIL. MRE. Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores nº 382, de 5 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/parceria-entre-brasil-e-acnur-para-concessao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria>. Acesso em: 01 nov. 2018.

273 A Embaixada em Bagdá foi posteriormente excluída do rol de postos habilitados, em razão da falta de pessoal e de problemas no processamento de vistos.

274 Gráfico elaborado com base em dados do Sistema Consular Integrado. Acesso em 21 de dezembro de 2017.

perdesse rapidamente sua validade; (iii) entrevista obrigatória com base em formulário elaborado a partir de contribuições do CONARE, ACNUR, Polícia Federal e ABIN, de forma a padronizar as análises; (iv) exigência de apresentação de passagem aérea para a emissão do visto, como forma de comprovação do real interesse em viajar ao Brasil; (v) coleta de digitais dos interessados, como medida adicional de segurança²⁷⁵. Com a adoção dessas disposições, houve significativa melhora nas rotinas empregadas pelas representações consulares do Ministério das Relações Exteriores, com ganhos de eficiência e de segurança no processamento de vistos.

Tais iniciativas foram tomadas, porém, tardiamente, quando já se constatava o esgotamento do programa de concessão de vistos de forma facilitada a pessoas afetadas pelo conflito na Síria. Segundo dados do Itamaraty²⁷⁶, nos primeiros quinze meses após a entrada em vigor da Resolução Normativa nº 17, entre o fim de 2013 e todo o ano de 2014, os principais postos emissores de vistos com fundamento nessa norma concederam 6.266 vistos. Em 2015, já foi possível notar declínio substantivo, com 2.166 concessões, cerca de um terço da cifra do período anterior. Nos anos seguintes – 206 vistos emitidos em 2016 e 513 em 2017 –, os valores, em termos absolutos, tornaram-se praticamente simbólicos.



Fonte: Sistema Consular Integrado.

275 BRASIL. MRE. Circular telegráfica nº 100045, de 16/12/2015.

276 Id., Sistema Consular Integrado. Acesso em 21 de dezembro de 2017.

O fluxo residual observado em 2016 e 2017 refere-se sobretudo a casos de reunião familiar, quando um refugiado já reconhecido pelo governo brasileiro busca trazer sua família posteriormente ao país, e a cidadãos da região afetada que se beneficiam de redes informais de acolhimento proporcionadas por pessoas conhecidas já estabelecidas no Brasil. A chegada de refugiados em real situação de vulnerabilidade, ou seja, aquelas que efetivamente necessitariam da proteção a ser oferecida pelo governo brasileiro, é, atualmente, insignificante.

Mesmo diante desse cenário de queda acentuada de procura pelos vistos com base na Resolução Normativa nº 17 e suas renovações²⁷⁷, o governo brasileiro decidiu assumir compromisso renovado perante a comunidade internacional no sentido de acolher mais três mil cidadãos sírios na condição de refugiados²⁷⁸. A atitude, apesar de haver sido pautada por motivações nobres, refletiu muito mais um certo voluntarismo político para participar dos esforços internacionais do que uma estratégia previamente formulada e calcada em plano concreto para a sua execução. Não se tratou, de fato, de um anúncio, mas de uma manifestação de intenções. A fim de atingir tal meta de recepção de refugiados sírios, não bastaria continuar com a postura passiva de “portas abertas” prevista nas resoluções do CONARE, com a concessão facilitada de vistos para os eventuais interessados. Seria necessário executar política ativa de reassentamento, por meio de intensa cooperação com o ACNUR e com o setor privado²⁷⁹, para a seleção, transporte, recepção, acolhimento e abrigo de refugiados, a ser conduzida em estreita colaboração com a sociedade civil e os entes federados. Nenhuma medida concreta foi

277 Além da resolução normativa nº 20, foi publicada em 18 de setembro de 2017 a resolução normativa nº 25, que prorroga a vigência da resolução normativa nº 17 até 20 de setembro de 2019.

278 “O Secretário Nacional de Justiça e Cidadania assinalou o compromisso assumido pelo Brasil, na Assembleia Geral da ONU e na Assembleia Extraordinária sobre refugiados, realizadas em setembro de 2016, quanto ao recebimento de três mil sírios no período de dois anos, até a próxima Assembleia, em 2018”. BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. Ata da 17ª reunião plenária extraordinária do CONARE, realizada em 9 de fevereiro de 2017.

279 Há, atualmente, estudos avançados no CONARE para o estabelecimento de processo de reassentamento com apoio do setor privado, em moldes inspirados, principalmente, no modelo canadense.

tomada nesse sentido, o que limitou drasticamente as possibilidades de êxito do compromisso assumido.

Com a entrada em vigor do novo marco migratório brasileiro, em novembro de 2017, a questão da concessão de vistos para pessoas afetadas pelo conflito armado na Síria passou a estar regulada pela portaria do Ministério das Relações Exteriores nº 1.001, de 20 de dezembro daquele ano, que “dispõe sobre o visto de visita em situações excepcionais e dá outras providências”. Em seu artigo 1º, inciso VII, permite-se a concessão de visto de visita para “casos referentes a refúgio e reassentamento regulados expressamente por ato normativo do Comitê Nacional para os Refugiados”. A opção de regular-se a matéria por meio de visto de visita, e não de visto temporário para acolhida humanitária, que, em tese, poderia ser adequado a candidatos a refúgio²⁸⁰, deve-se à consequência da utilização de ambas as modalidades de visto. Qualquer visto temporário, por sua própria natureza, assegura automaticamente residência no Brasil, mediante seu registro junto à Polícia Federal. Caso tal modalidade de visto fosse aplicada a candidatos a refúgio com base em resolução do CONARE, não haveria necessidade de o beneficiário sequer solicitar refúgio no Brasil, pois sua residência já estaria garantida pelo visto temporário. Não haveria sentido, assim, em que o CONARE, órgão com competência apenas para regular temas vinculados a refugiados, editasse medida que pudesse ter outros efeitos que não aqueles estritamente vinculados ao seu objetivo final: o reconhecimento da condição de refugiado de seus beneficiários. O visto de visita mostrou-se a ferramenta migratória mais adequada para o caso concreto, pois permite o acesso ao território nacional, mas não confere direito de residência. Caso seu portador tenha a intenção de permanecer no Brasil, deverá solicitar refúgio e estar sujeito à autoridade do CONARE.

280 “O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direitos internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”.

4.5 O papel do Ministério das Relações Exteriores em temas migratórios e de refúgio: análise e diagnóstico acerca do modelo descentralizado de atuação atualmente em prática

O Itamaraty é um dos principais órgãos da administração pública federal a ocupar-se de questões migratórias e de refúgio, com papel de destaque tanto na formulação de políticas quanto em sua execução, com base nas diretrizes emanadas dos marcos legais vigentes no Brasil, bem como nos compromissos assumidos pelo país no âmbito internacional. Observa-se, todavia, que a estrutura do Ministério das Relações Exteriores reflete paradigma do século passado, já superado e não mais adequado ao enfrentamento dos significativos desafios com os quais o país atualmente se depara no que diz respeito ao fluxo de pessoas ao Brasil, independentemente das motivações que as tenham levado a ingressar em território nacional.

Na segunda metade do século XX, a movimentação de estrangeiros ao Brasil, seja na condição de imigrantes, seja na de refugiados, foi praticamente insignificante, sem maiores impactos sobre a composição da sociedade brasileira e sem pressionar as posturas adotadas pelo Brasil no cenário internacional. Em um quadro marcado pelo saldo migratório negativo, com mais brasileiros saindo do que estrangeiros entrando no país, havia ampla margem para o descolamento entre a atuação principista do Brasil no cenário internacional e as ações adotadas no plano interno, uma vez que a entrada de estrangeiros no país era, em larga medida, uma mera abstração teórica, diante da falta de preocupações concretas com o tema e da ausência de efeitos diretos na realidade brasileira.

Nesse sentido, o Ministro das Relações Exteriores, ao ser indagado sobre o papel do Itamaraty em relação a essas matérias, afirmou que se trataria do “mesmo que desempenhamos em questões éticas, sobre direitos humanos, meio ambiente, clima, paz. É um atributo da diplomacia brasileira, de a nossa presença no mundo vincular-se a valores e teses que não dizem respeito imediato ao interesse do Brasil, mas que têm

alcance universal”²⁸¹. Em tais termos, a relevância do Ministério seria medida a partir das contribuições que o país possa dar em discussões no âmbito internacional em defesa de princípios caros ao Brasil e à sua diplomacia, como o respeito aos direitos humanos, o desenvolvimento por vias ambientalmente sustentáveis e a solução de conflitos por caminhos pacíficos. A atuação do Ministério, a partir dessa concepção, estaria concentrada em aspectos abstratos, não necessariamente atrelados a questões migratórias e de refúgio concretas e prementes a afetar a realidade nacional.

A importância residual dos temas migratório e de refúgio no Brasil nas últimas décadas do século passado refletiu-se na falta de prioridade com que as matérias foram tratadas no âmbito da política externa brasileira. A estrutura montada pelo Itamaraty para lidar com ambos os fenômenos é pautada, ainda hoje, por sua fragmentação e lateralidade, prejudicando a atuação do Ministério em um novo contexto, em que a migração e o refúgio passaram a ocupar papel de relevo tanto no plano interno quanto no cenário internacional²⁸².

O instituto do refúgio encontra-se sob a responsabilidade da Divisão das Nações Unidas (DNU), unidade do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte (SGEAM). O foco da DNU reside nas relações do Brasil com a Organização das Nações Unidas nos seus mais diferentes aspectos, como a reforma do Conselho de Segurança, a solução pacífica de controvérsias, o terrorismo internacional, os tribunais internacionais no âmbito da organização e a coordenação da estratégia brasileira referente a candidaturas, conforme consta do Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE)²⁸³. O tema do refúgio é tratado de modo incidental, deslocado, em certa medida, das demais atribuições da divisão, todas diretamente

281 Entrevista com Aloysio Nunes Ferreira realizada em Brasília em 13 de agosto de 2018.

282 A reorganização administrativa do Itamaraty a partir de janeiro de 2019 é tratada no Posfácio.

283 BRASIL. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), artigo 71.

vinculadas a responsabilidades junto às Nações Unidas. No campo do refúgio, é de competência da DNU representar o Itamaraty no CONARE²⁸⁴. O RISE ainda atribui à DNU responsabilidade sobre a implementação de resoluções do Comitê²⁸⁵, o que parece ser uma impropriedade, pois a divisão não dispõe de instrumentos voltados para a atuação no plano concreto. A competência sobre refugiados é inserida, assim, como um apêndice dos interesses brasileiros nas Nações Unidas, o que claramente confere perspectiva limitada à atuação do Ministério. A chegada de milhares de refugiados e de solicitantes de refúgio ao Brasil nos últimos anos alterou profundamente a relação do país com o tema, que deixou de ser um mero exercício teórico sobre a adequação das normas internas brasileiras às diretrizes emanadas pelo ACNUR para tornar-se uma questão concreta, que necessita de encaminhamentos urgentes de acordo com a realidade nacional e os meios disponíveis.

O tema migratório é tratado de maneira ainda mais segmentada e secundária. A Divisão de Temas Sociais (DTS), que compõe o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS) da SGEAM, ocupa-se de uma grande variedade de assuntos vagamente interligados, como a erradicação da fome e da pobreza, o trabalho, o desenvolvimento urbano, a saúde, a segurança no trânsito, o desenvolvimento rural sustentável, a gestão integrada de riscos e desastres socioambientais, a seguridade social, o que implica representar o Brasil em um número considerável de organismos internacionais (OIT, ONU-HABITAT, OMS, OPAS, ECOSOC, FAO, entre outros)²⁸⁶. A migração internacional está incluída no rol de competências da divisão sem qualquer tipo de destaque e diluída entre dezenas de outras atribuições. Diante da aparente relevância diminuta

284 O Ministério das Relações Exteriores, nos termos do regimento interno do CONARE, exerce a Vice-Presidência do órgão colegiado.

285 “Art. 71. Compete à Divisão de Nações Unidas (DNU), ressalvadas as competências das demais divisões multilaterais: [...]

III - tratar do tema Refugiados, representando o MRE no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), bem como de deslocados por desastres e mudança do clima, deslocados internos e apátridas;

IV - tratar da implementação de Resoluções Normativas do CONARE, sem prejuízo das atribuições da DIM”.

286 BRASIL. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), artigo 68.

da matéria para a política externa brasileira, as migrações internacionais são tratadas pelo Ministério das Relações Exteriores de forma lateral e sem foco específico, como mais um “tema social”, a ser abordado na medida em que surja em discussões no âmbito internacional.

A Divisão de Imigração (DIM), vinculada ao Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos (DIJ) da Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos (SGEB), por sua vez, tem seu escopo limitado a cuidar de temas migratórios a partir da perspectiva interna da questão. De acordo com o RISE, compete à unidade, em colaboração com outros órgãos da administração pública federal, “elaborar a política migratória nacional”²⁸⁷. Nesse sentido, a área é responsável por representar o Itamaraty no CNIg. Por meio da distribuição de assuntos entre suas divisões, o Ministério oficializou, portanto, o entendimento anteriormente descrito de desvinculação entre o discurso externo e as práticas internas em relação ao tratamento de temas migratórios.

A Divisão de Imigração cuida, outrossim, da política brasileira de vistos, formulando e executando as regras sobre sua concessão, não concessão e denegação, bem como orientando a atuação da rede consular brasileira no exterior. A divisão tem, nesse sentido, papel fundamental na efetivação das diretrizes emanadas pelo CONARE, ao colocar em prática as medidas necessárias para possibilitar a chegada ao Brasil de refugiados e solicitantes de refúgio, tema que foi tratado neste capítulo, por exemplo, nos itens que discutem a implementação das Resoluções Normativas nº 17 e 23 daquele comitê.

A DIM ainda é, em alguma medida, encarada por parte do Itamaraty, por desconhecimento e por certo menosprezo a questões relacionadas à prestação de serviços ao público, como unidade “carimbadora de papéis”, centrada em procedimentos burocráticos. Na verdade, ao ocupar-se da política migratória nacional e da política de vistos, a Divisão de Imigração

287 BRASIL. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE), artigo 181.

está encarregada, no que compete ao Ministério das Relações Exteriores, da formulação da estratégia brasileira para a circulação de estrangeiros em território nacional, questão tratada de forma prioritária por parcela significativa da comunidade internacional nos dias de hoje.

Em razão do ganho de relevância de questões migratórias neste século, a DIM ampliou seu escopo de atuação, passando a representar os interesses brasileiros em alguns foros e organismos regionais e multilaterais que discutem a matéria, com destaque para a Conferência Sul-Americana para as Migrações, o Foro Especializado Migratório do MERCOSUL e a própria OIM, nos termos do RISE. Essa expansão das competências deve-se à capacidade da divisão de traduzir os interesses internos brasileiros, tendo em conta o seu papel no CNIg e a experiência com a política migratória nacional, em posições a serem defendidas pelo país na esfera internacional. O caso da OIM é particularmente ilustrativo da confusão existente, da falta de foco específico e da fragmentação de responsabilidades no Itamaraty. A DIM é competente por “acompanhar, dirigir e orientar a representação do Brasil” junto à organização. No entanto, o papel que a OIM deverá desempenhar no segmento ao Pacto Global sobre migrações, ponto crucial da perspectiva futura do organismo internacional, é discutido pela DTS, uma vez que a negociação se encontra no âmbito das Nações Unidas.

Os parâmetros nos quais os formuladores da política externa se basearam para montar a estratégia brasileira referente a questões migratórias e de refúgio foram substancialmente modificados neste século, sem que as estruturas correspondentes do Itamaraty fossem adaptadas. Conforme examinado no Capítulo II deste trabalho, o ingresso de estrangeiros no Brasil teve crescimento importante nas duas últimas décadas, com alteração substancial dos países de origem, bem como do próprio perfil do imigrante que busca o Brasil como seu novo local de residência. Observou-se, ao mesmo tempo, forte pressão sobre o sistema brasileiro de refúgio. Ademais, segundo foi analisado ao longo de todo este trabalho, a separação entre migração e refúgio é cada vez mais

tênue, tanto no cenário externo quanto no interno. Os movimentos transfronteiriços neste século são marcados por movimentos migratórios mistos, compostos por migrantes e refugiados, que se deslocam a diferentes regiões do planeta, inclusive ao Brasil, em busca de melhores condições de vida e proteção.

Um exemplo revelador do anacronismo com que o Ministério das Relações Exteriores trata a matéria está na forma com que foram conduzidas as posições do Brasil nos Pactos Globais sobre migração e refúgio, no âmbito das Nações Unidas, exercícios de negociação que correram em paralelo à entrada em vigor da nova lei de migração e de sua regulamentação. Apesar da evidente e profunda convergência existente entre esses três processos, ao tratarem, em sua essência, de regras e princípios a nortear o fluxo de pessoas entre fronteiras, a condução de cada um deles foi feita por áreas distintas do Itamaraty. A DNU ficou responsável pela formulação da posição brasileira em relação ao Pacto Global para Refúgio. Competiu à DTS coordenar os trabalhos do Brasil a respeito do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular. A DIM, a seu turno, foi a principal unidade do Itamaraty a participar da elaboração da nova lei de migração e tem atuado ativamente em sua regulamentação, por meio da preparação de decretos e atos normativos.

Do mesmo modo que se observam falta de articulação e somente colaborações pontuais entre os órgãos da administração pública federal que se ocupam de migração e refúgio, as três divisões, não obstante o louvável empenho de seus funcionários, cooperam apenas em bases esporádicas, com troca de informações e envio de eventuais sugestões e subsídios. Pode-se afirmar que os referidos processos de negociação seguiram por trilhos praticamente paralelos, com pouquíssimos pontos de tangência e não necessariamente confluindo para posturas harmônicas e coerentes. A inexistência de estrutura no Itamaraty dedicada exclusivamente a temas migratórios e de refúgio em todos os seus aspectos enfraquece, por um lado, a própria solidez das posturas adotadas pelo país no cenário internacional e, por outro, tem sério

potencial de causar danos à imagem do Itamaraty como interlocutor de relevo para discutir essas matérias.

Ressalte-se que a criação da SGEB²⁸⁸, na década passada, poderia ter servido de oportunidade ímpar para a reformulação da área migratória e de refúgio do Itamaraty. O foco da iniciativa estava totalmente voltado, contudo, a atender os anseios e necessidades da comunidade brasileira residente em outros países. O próprio nome da SGEB à época já revelava o seu propósito: Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Tendo em conta o expressivo aumento do número de brasileiros vivendo fora do país, conforme mencionado no Capítulo II deste trabalho, com o conseqüente crescimento das pressões feitas pela sociedade civil organizada e, principalmente, pelo Congresso Nacional sobre o Itamaraty, o Ministério arquitetou, em reação, nova estrutura que desse destaque a seu papel como principal órgão do governo federal responsável por cuidar dos interesses de tal grupo²⁸⁹. Não houve, no entanto, qualquer tipo de alteração de competências em relação à outra face da questão: estrangeiros que ingressam no Brasil. A criação do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos no âmbito dessa subsecretaria meramente reuniu sob o mesmo teto três divisões já existentes – Divisão de Cooperação Jurídica Internacional, Divisão de Atos Internacionais e Divisão de Imigração –, que guardam pouca relação temática entre si. Não representou, assim, qualquer alteração de competência ou de responsabilidades sobre a matéria migratória e de refúgio.

O tratamento de questões migratórias e de refúgio em áreas separadas do Ministério das Relações Exteriores aparenta ter ficado obsoleto, o que prejudica a tomada de decisões tempestivas, de modo coordenado e coerente, e fragiliza a posição do Itamaraty perante os

288 BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006, que aprova a estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores.

289 Para informações mais aprofundadas sobre a criação da SGEB, ver: MONTEIRO, Leonardo Carvalho. *Serviço Consular Brasileiro: A grande transformação do final do século XX e sua Reorganização como exemplo bem-sucedido de Modernização do MRE*. Trabalho aprovado por ocasião do LVII CAE, realizado no primeiro semestre de 2012.

demais órgãos do governo federal que se envolvem com as matérias. Ao prender-se a paradigmas ultrapassados, o Itamaraty corre o sério risco de ver-se em situação de crescente irrelevância no debate nacional sobre migração e refúgio. Por sua experiência com os temas, capacidade de formulação e execução de políticas públicas e capilaridade de contatos junto a interlocutores na arena internacional, o Ministério não pode ser um simples observador do processo, participando de forma meramente reativa e subsidiária quando chamado a opinar. O Itamaraty, caso queira permanecer como um dos protagonistas sobre questões de migração e de refúgio, deve não apenas elevar os temas na escala de prioridades da política externa brasileira, mas também ser coerente com tal decisão em sua organização interna.

Diante da necessidade de regulamentar o artigo 120 da nova lei de migração, a fim de instituir a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia e estabelecer nova governança, que permita melhor articular os diferentes interesses e perspectivas da sociedade brasileira sobre o instituto do refúgio e o fenômeno migratório, seria de todo oportuno reestruturar, em paralelo, o próprio Itamaraty, de modo a fortalecer sua voz em discussões internas e externas e consolidar seu papel como ator-chave no tratamento de migrantes e refugiados.

Conclusão

O presente trabalho teve por intuito apresentar o quadro existente em questões migratórias e de refúgio no Brasil e no mundo. Com base nos dados colhidos e nas análises feitas, também pretende extrair algumas conclusões que mostram a relevância do movimento de migrantes e refugiados no século XXI tanto na esfera nacional quanto no cenário internacional. Podem ser destacadas: (i) o aumento sustentado do fluxo migratório misto em escala planetária, com migrantes e refugiados deslocando-se conjuntamente para países de destino; (ii) o crescimento significativo do ingresso de migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil neste século, provenientes sobretudo de países da América Latina e Caribe; (iii) a vigência de arcabouço legal adequado à realidade do país, com vistas à proteção dos direitos humanos de migrantes e refugiados e ao respeito à sua dignidade, nos termos da Constituição Federal e dos compromissos internacionais assumidos; (iv) a existência de estruturas governamentais responsáveis por lidar com temas migratórios e de refúgio que, apesar de esforços tópicos para aprofundar sua cooperação, são insuficientes para fazer frente aos desafios que o país enfrenta nessas matérias. A partir de tais constatações, é possível aprofundar a discussão sobre a governança migratória e de refúgio no Brasil, principal objetivo deste trabalho.

Ressalte-se, preliminarmente, que um grande obstáculo a dificultar a formulação de qualquer estratégia voltada a aperfeiçoar o tratamento

conferido pelo governo brasileiro a questões migratórias e de refúgio é a ausência de um banco de dados consolidado. Cada instituição da administração pública que se ocupa de tais temas possui seu próprio sistema de coleta de informações e de produção de estatísticas, praticamente inexistindo integração entre eles. Pouco se avançou para a harmonização e configuração de uma base conjunta capaz de fazer cruzamento de metadados e criar indicadores úteis. Somente a partir de diagnósticos calcados em estatísticas confiáveis, o Brasil poderá formular políticas que reflitam adequadamente o aprendizado com a experiência acumulada e, ao mesmo tempo, projetem as tendências futuras de fluxos migratórios mistos ao território nacional.

Um passo importante nessa direção foi dado com a celebração, em 2016, de acordo de cooperação técnica entre diferentes órgãos da administração pública federal²⁹⁰ com vistas ao “fortalecimento de ações de harmonização, extração, análise e difusão de sistemas, dados e informações estatísticas sobre migrações internacionais e refúgio no Brasil”²⁹¹, para subsidiar a formulação e execução de políticas públicas. O Ministério das Relações Exteriores, peça fundamental na elaboração de estatísticas no campo migratório em razão dos dados sobre vistos, foi procurado posteriormente à celebração do acordo para sua incorporação e, até o momento da conclusão deste trabalho, analisava a melhor forma de aderir à iniciativa. O projeto ainda está, porém, em fase inicial de implementação, na dependência da colaboração dos órgãos envolvidos e da disponibilidade de recursos que viabilizem a integração.

Ao se discutir o sistema de governança que rege as políticas migratórias e de refúgio do Brasil, é necessário analisar os possíveis modelos que poderiam ser adotados e a direção para a qual o país caminha.

290 Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Justiça e Cidadania, Ministério do Trabalho, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Fundação Universidade de Brasília e Polícia Federal, celebrado em 2016 e que entrou em vigor no fim de 2017, com assinatura do então Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira.

291 Entre os objetivos do plano de trabalho do acordo, estão “formular e propor indicadores e rotinas que permitam a qualificação de informação estatística sobre migrações e refúgio” e “apoiar a estruturação e manutenção de portal integrado de dados estatísticos e serviços sobre migrações internacionais e refúgio, aberto a consulta pública para acesso a informações e procedimentos”.

Dois diferentes tipos de organização são particularmente mencionados por especialistas do setor público, da área acadêmica e da sociedade civil para aperfeiçoar as estruturas que se ocupam atualmente de migração e refúgio no Brasil: (i) a criação de uma autoridade centralizada, responsável por cuidar de todos os aspectos que permeiam movimentos migratórios e de refúgio; ou (ii) a continuidade de estrutura descentralizada, com competências pulverizadas em diferentes órgãos, mas com a construção de um canal de articulação capaz de harmonizar as ações tomadas em ambas as matérias.

O anseio por uma agência que concentrasse as responsabilidades sobre migrantes e refugiados aparece em distintas tentativas de alterar o marco regulatório de mobilidade ao Brasil. Parcelas da sociedade civil e do meio acadêmico criticam, em especial, o papel da Polícia Federal como autoridade de controle migratório nacional e advogam pela criação de corpo burocrático “civil”, que seria mais sensível às necessidades e demandas de migrantes e refugiados. A título ilustrativo, a comissão de especialistas instituída pelo Ministério da Justiça por meio de sua Portaria nº 2.162/2013, formada por professores universitários e servidores públicos dos três poderes com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei sobre migrações, deu amplo destaque à criação de uma “autoridade migratória nacional”²⁹². A proposta dispunha que o órgão seria vinculado diretamente à Presidência da República, teria seis diretorias e amplos poderes para regular os diversos aspectos que circundam a vida de migrantes e refugiados no Brasil. O anteprojeto era minucioso a ponto de prever a idade mínima – trinta anos – para o dirigente da autoridade, mandato de cinco anos e obrigatoriedade de cessão de funcionários por outros órgãos do governo federal nos 48 meses iniciais de sua existência. Ao ser incorporado ao Projeto de Lei nº 288/2013, do Senado Federal, que deu origem ao novo marco

292 BRASIL. Anteprojeto de lei de migrações e de promoção dos direitos dos migrantes no Brasil. Formulado por comissão de especialistas criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

regulatório sobre migrações no Brasil, a menção à autoridade nacional foi suprimida, uma vez que a proposta legislativa era de autoria do Congresso Nacional e não poderia dispor sobre a organização do Poder Executivo. A despeito de tal limitação formal, o senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou, na justificativa ao projeto, posição que pedia a favor da conformação de uma agência central para cuidar do tema²⁹³.

A regulamentação da nova lei de migração caminha, porém, em direção oposta. Além de ter sido retirada qualquer referência no próprio corpo da lei à criação de um Conselho Nacional de Migração, que ampliaria as competências do CNIg – conforme descrito no item 3 do Capítulo III –, o Decreto nº 9.199/2017 é explícito ao distribuir de forma precisa as competências para regular e implementar as diferentes medidas previstas no marco normativo. Não há sombra de dúvida, por exemplo, nos termos da nova legislação, de que compete ao Ministério das Relações Exteriores cuidar da implementação da política brasileira de vistos (art. 7º), bem como celebrar acordos que prevejam sua dispensa (art. 25, §1º). Do mesmo modo, compete à Polícia Federal administrar todos os procedimentos referentes ao registro de imigrantes no Brasil (art. 58).

Destaque-se, nesse contexto, o protagonismo conferido pelo novo ordenamento jurídico nacional sobre migrações aos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho. Praticamente todas as questões relevantes sobre a matéria encontram-se sob a alçada desses órgãos, individualmente ou de forma compartilhada. Nesses termos, o ato que regulamentou o visto e a autorização de residência para a acolhida humanitária é de competência conjunta dos três Ministérios. A construção da política de atração de mão de obra qualificada, ainda a ser definida, também se encontra sob a responsabilidade dessas

293 O senador Aloysio Nunes asseverou, na justificativa ao PL 288/2013, “que importaria repensar os papéis do Ministério da Justiça, da polícia federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Diante do grande aumento do fluxo migratório ao Brasil, está no momento de pensarmos na oportunidade de criar uma Agência Nacional de Migração, fundada em lei federal de migração inspirada pelos direitos humanos, como se pretende com esse projeto, e não em decisões administrativas casuísticas, e com pessoal preparado para exercer essa função, sem utilizar a polícia federal para o que ela não é vocacionada”. BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal de 12 de julho de 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/07/2013&paginaDireta=46361>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

pastas. Recorde-se que o CNIg está inserido na estrutura do Ministério do Trabalho e o CONARE na do Ministério da Justiça. Em conjunto com o Itamaraty, responsável pela política de vistos e pela defesa dos interesses brasileiros em foros regionais e multilaterais, esses órgãos governamentais ocupam-se diretamente ou coordenam quase todos os aspectos relacionados a políticas voltadas a migrantes e refugiados no Brasil.

Uma eventual alteração do modelo em prática poderia ser danosa ao bom funcionamento das instituições que já se ocupam atualmente das matérias, sem qualquer indicação de que haveria melhorias efetivas em seu tratamento. Ademais, a criação de novo corpo burocrático, além de provavelmente acarretar duplicação e sobreposição de competências, seria onerosa ao Estado e não aparenta ser factível, levando-se em consideração que os últimos anos têm sido caracterizados, em termos orçamentários, por forte contenção de despesas. A tradição brasileira tem sido no sentido de divisão de competências entre os diferentes órgãos do governo federal que há décadas se dedicam a aspectos particulares da migração e do refúgio. Há ampla margem para o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação atualmente em prática, muitas vezes falhos e com resultados aquém do esperado. Assim, abstraindo-se questões teóricas sobre qual seria o modelo ideal a ser adotado pelo Brasil, os dados da realidade indicam que o aprofundamento da articulação entre os órgãos já encarregados de formular e implementar medidas no campo migratório e do refúgio seria a direção mais razoável a seguir, com a possibilidade de ganhos concretos em curto espaço de tempo.

Tendo em vista o dispositivo previsto na Lei de Migração referente à regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, abre-se janela de oportunidade singular para o estabelecimento de nova governança, capaz de proporcionar melhor articulação entre os próprios atores governamentais envolvidos com questões migratórias e de refúgio, em seus diferentes âmbitos federativos, bem como aprofundar a relação com a sociedade civil e organismos internacionais. O novo sistema ainda

poderá instituir efetiva integração entre mecanismos migratórios e de refúgio já existentes, evitando-se, desse modo, que sejam utilizados de forma indevida, o que tem dado margem a prejuízos em relação à eficiência das políticas formuladas pelo Estado brasileiro e à própria imagem do país, conforme examinado no capítulo anterior.

O artigo 120 da Lei nº 13.445/2017 dispõe que “ato normativo do Poder Executivo federal” poderá tratar da organização e da estratégia da referida política nacional, com o objetivo de articular as ações implementadas pelo governo federal em cooperação com os entes federados, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Este trabalho propõe a criação, por decreto presidencial e conforme a minuta anexa (anexo I), do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia (CNMRA), órgão superior, composto por representantes de alto nível dos principais Ministérios envolvidos com temas migratórios e de refúgio, na qualidade de membros plenos, a ser presidido pela Casa Civil da Presidência da República, em moldes semelhantes ao Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX²⁹⁴. A proposta também é inspirada pela exitosa estrutura criada pela administração pública federal para lidar com o intenso fluxo de venezuelanos ao Brasil, conforme examinado no item 2 do capítulo anterior.

O comitê seria composto por altos funcionários dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho, da Saúde e do Desenvolvimento Social, além da Casa Civil da Presidência da República²⁹⁵. Seriam observadores fixos do CNMRA os presidentes do CNIg e do CONARE, um representante da Polícia Federal, bem como dois representantes de governos estaduais e municipais. Essa conformação permitiria conferir perfil plural ao órgão, ao reunir sob

294 O Conselho de Ministros da CAMEX é formado pelos Ministros da Casa Civil da Presidência da República, das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, da Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento e do Secretário-Executivo do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

295 Tendo em vista a reconfiguração da estrutura do governo federal em janeiro de 2019, conforme descrito no Posfácio, com a extinção dos Ministérios do Trabalho e do Desenvolvimento Social, tais Pastas poderiam ser substituídas pelos Ministérios da Economia e da Cidadania na composição do CNMRA.

o mesmo arcabouço instituições com distintas perspectivas sobre migrantes e refugiados. Não haveria prejuízo, no formato proposto, à ampla participação da sociedade civil nos debates em torno de temas migratório e de refúgio. Seus representantes continuariam a colaborar como membros plenos e observadores do CNIg e do CONARE, cujas contribuições e decisões seriam orientadas e harmonizadas por meio do CNMRA. O comitê disporia, outrossim, da faculdade de convidar representantes de outros órgãos ou de entidades da sociedade civil para participar de discussões sobre temas específicos.

Competiria ao CNMRA, entre outras atribuições: (i) definir, formular, adotar e coordenar diretrizes, políticas e atividades relativas à Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia; (ii) orientar e harmonizar as ações do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados; (iii) promover a articulação federativa de planos, políticas, programas e ações, e auxiliar na formação de comitês relacionados a migrações, refúgio e apatridia junto a estados e municípios. Esse último ponto é de fundamental importância, uma vez que a vida do migrante e do refugiado ocorre, em larga medida, nas esferas estadual e, sobretudo, municipal. A articulação promovida pelo governo federal é crucial para dar encaminhamento às principais questões sobre migração e refúgio no Brasil, mas, sem a colaboração ativa de autoridades locais, parte significativa dos resultados concretos buscados com a política nacional será frustrada. Os frequentes atritos entre o estado de Roraima e o governo federal no caso do fluxo de venezuelanos ao Brasil, conforme tratado na seção 2 do Capítulo IV deste trabalho, sublinham a necessidade de profunda coordenação entre os entes federados com vistas a obter respostas satisfatórias aos imensos desafios criados com a movimentação repentina de milhares de pessoas pelas fronteiras brasileiras.

O CNMRA seria responsável por coordenar as atividades do CNIg e do CONARE, com atribuições mais amplas e sistêmicas em relação à formulação, coordenação e implementação de políticas públicas

vinculadas à movimentação de estrangeiros ao Brasil, seja por razões migratórias, seja por motivações relacionadas à busca da proteção oferecida pelo refúgio. A intenção do novo colegiado não seria sobrepor-se às competências do CNIg e do CONARE, cujas atribuições estão previstas em outros instrumentos normativos²⁹⁶. Aliás, não seria possível, por meio de decreto, incorporar ao CNMRA funções que são atribuídas por lei a ambos os colegiados. O comitê poderia publicar resoluções normativas que viabilizassem a implementação da Política Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia e harmonizassem as decisões tomadas por ambos os colegiados, sem invadir suas competências específicas.

Em termos de sua operacionalidade, o Ministério da Justiça ficaria responsável por abrigar a Secretaria-Executiva do CNMRA, em razão de sua capilaridade e extensa rede de contatos junto a estados, municípios e sociedade civil, bem como de seu papel de relevo em temas migratórios e de refúgio, ao abrigar e presidir o CONARE e responder, diretamente ou via Polícia Federal, por uma série de atividades centrais nessas áreas. Nos termos da proposta apresentada, essa tarefa deverá ser desempenhada em estreita coordenação com os Ministérios das Relações Exteriores e do Trabalho²⁹⁷, tripé governamental que sustenta, de fato e de direito, as políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados. Tendo em vista a necessidade de confluência de propósitos e entendimentos entre essas pastas, de forma a dar bom encaminhamento e consistência a todas as decisões tomadas no âmbito do CNMRA, a indicação do Secretário-Executivo do colegiado deverá ser feita por portaria conjunta dos três Ministérios, a fim de refletir a harmonia e serenidade esperada

296 O CNIg, nos termos da nova legislação, ficou com competência restrita à "política de imigração laboral", de acordo com o inciso II, artigo 55, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Está em discussão avançada no colegiado a elaboração de decreto específico sobre seu funcionamento. O CONARE, por sua vez, tem suas atribuições definidas na lei 9.474/1997 e em seu regulamento interno. A ausência de decreto que regulamente suas atividades é importante lacuna normativa referente ao tratamento de refugiados no Brasil e abre espaço para a edição de normas que, em alguns casos, podem extrapolar sua competência.

297 Com a eventual extinção do Ministério do Trabalho ou sua fusão com outras pastas, conforme ventilado em diferentes ocasiões pelo presidente eleito na disputa presidencial de 2018, a coordenação seria feita com o órgão que absorvesse, em sua estrutura, o CNIg, colegiado responsável pela política de imigração laboral. A questão ainda não havia sido definida até o momento da conclusão deste trabalho.

dentro do governo para tratar de temas tão complexos e, muitas vezes, objeto de controvérsia.

Nesse contexto, o Ministério das Relações Exteriores deveria reestruturar-se, com o objetivo de alavancar sua participação na formulação e execução de políticas voltadas a migrantes e refugiados. Para seguir como principal órgão do governo a representar os interesses brasileiros na esfera internacional em temas migratórios e de refúgio, o Itamaraty deverá, necessariamente, fortalecer seu papel de interlocução interna sobre tais matérias. A obsoleta divisão ainda presente na estrutura do Ministério entre as áreas que se ocupam do posicionamento do Brasil em organismos internacionais e aquelas que atuam no âmbito doméstico fragiliza sua credibilidade como interlocutor e tem potencial, caso não sejam tomadas medidas urgentes, de conduzir ao enfraquecimento da sua voz nesses temas e à sua paulatina perda de relevância.

Apresenta-se, desse modo, proposta de criação, no âmbito da SGEB²⁹⁸, do Departamento de Imigração, Refúgio e Apatridia – DIRA –, que ficaria responsável por coordenar todas as atividades do Itamaraty, sejam relativas a questões externas, sejam internas, no que se refere a migrantes, refugiados e apátridas. A falta de uma área que conjugue tais competências fez com que, por exemplo, a área política encarregada de Venezuela – Departamento da América do Sul Setentrional e Ocidental – ficasse responsável por elaborar as posições do Ministério sobre o fluxo migratório venezuelano rumo ao Brasil e representasse o órgão junto ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, colegiado do governo federal criado especialmente para cuidar dessa crise humanitária. Assim, em vez de uma área especializada em temas migratórios e de refúgio ser assessorada por outra com visão abrangente de viés político, operou-se exatamente o contrário: em razão da atomização de competências em três divisões diferentes – DNU, DTS e DIM –, a área geográfica, que

298 Na nova estrutura do Ministério das Relações Exteriores criada a partir de janeiro de 2019, nos termos descritos no Posfácio, o DIRA ficaria no âmbito da Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania.

não dispõe de conhecimentos aprofundados sobre fluxos migratórios mistos, tem sido assessorada pontualmente pelas demais.

Nesse sentido, com a criação do DIRA, todas as competências referentes à imigração, refúgio e apatridia, atualmente pulverizadas em três diferentes áreas – Departamentos de Imigração e Assuntos Jurídicos, de Organismos Internacionais e de Direitos Humanos e Temas Sociais – seriam conduzidas por um único setor do Ministério. Tal concentração possibilitaria que o Itamaraty passasse a adotar posturas plenamente convergentes tanto no plano externo quanto no interno. Haveria, ainda, relevante ganho de eficiência e de produção de conhecimento especializado, o que poderia ter repercussão positiva em relação ao peso do Ministério na definição de políticas sobre ambas as matérias. Ademais, ao conjugar na mesma área assuntos migratórios e de refúgio, o Ministério estaria acompanhando a tendência mundial de abordagem integral de grandes movimentos de pessoas, independentemente das causas que as tenham levado a deslocar-se.

O tratamento de migrantes e refugiados nas esferas nacional e internacional alcançou tamanha importância no século XXI que não é mais possível relegá-los a posição subsidiária em áreas cujo foco está em outras questões. Além de ser uma realidade incontornável, conforme mostram os números de ingresso de migrantes e refugiados no Brasil nesta década, o país tem um papel relevante a desempenhar junto à comunidade internacional no sentido de projetar suas posições no cenário internacional, devidamente respaldadas na Constituição Federal, no Estatuto do Refugiado – Lei nº 9.474/1997 – e no novo marco regulatório sobre migrações – Lei nº 13.445/2017. As políticas públicas relativas a ambos os fenômenos devem ser amplamente convergentes, interligadas e coerentes. O Itamaraty, ao construir essa nova estrutura, estaria amplificando sua voz no cenário nacional e internacional e consolidando sua posição de protagonismo na condução de temas de migração e refúgio.

De forma a dispor de visão sistêmica sobre migrações e refúgio, o departamento seria composto por duas unidades: a Divisão de Vistos – DVIS – e a Divisão de Negociações de Temas Migratórios, de Refúgio e Apatridia – DMigRA. A DVIS estaria encarregada da formulação, execução e acompanhamento da política brasileira de vistos. Dois aspectos seriam particularmente relevantes nas atribuições da divisão: (i) a regulamentação da nova lei de migração, com destaque para a construção da política nacional de atração de mão de obra altamente qualificada e a publicação e adequação de portarias sobre temas estratégicos, como novas hipóteses de vistos e autorizações de residência para acolhida humanitária e atendimento à política migratória nacional; (ii) a posição de destaque, no âmbito do Itamaraty, no processo de desburocratização e de implantação de governo eletrônico, pela ampliação do projeto de vistos eletrônicos, com a inclusão de novos países e diferentes modalidades de visto²⁹⁹, e da abertura de novos centros de processamento de vistos voltados à prestação de serviços pré-consulares³⁰⁰. Ademais, a divisão disporia de setor especialmente dedicado ao combate a fraudes migratórias, a partir de casos concretos e de análises estatísticas, a fim de detectar tendências e surtos suspeitos.

A DMigRA, a seu turno, teria competência sobre todas as negociações internacionais em migração, refúgio e apatridia das quais o Brasil participa. Nesse sentido, não haveria mais distribuição confusa e ineficiente de processos de negociação por várias áreas do Ministério. A DMigRA seria a divisão protagonista junto a qualquer organização internacional ou foro de debate entre Estados para negociar aspectos migratórios e de refúgio. Assim, a unidade representaria o Itamaraty tanto na esfera regional – a exemplo do Foro Especializado Migratório e

299 O visto eletrônico – eVisa –, ferramenta que permite o acesso facilitado e com custo reduzido para viagens de curta duração ao Brasil por meio de trâmite totalmente eletrônico, é voltado atualmente para cidadãos de quatro países com baixo risco migratório e alto potencial de ingresso de recursos: Austrália, Canadá, EUA e Japão. Até novembro de 2018, mais de 150 mil eVisas haviam sido processados pela rede consular brasileira, o que representa crescimento da demanda por vistos em mais de 50% em relação ao mesmo período de 2017. Mais de 80% dos solicitantes de visto tem dado preferência à modalidade eletrônica em comparação à tradicional.

300 O Brasil dispõe, atualmente, de centros de processamento em Angola, China e Haiti. Há planos para a expansão do projeto para países africanos e asiáticos.

da reunião de presidentes dos CONAREs do MERCOSUL, da Conferência Sul-Americana para as Migrações e da Comissão de Assuntos Migratórios da OEA – quanto no âmbito multilateral, como junto ao ACNUR, à OIM e às Nações Unidas no que se refere ao seguimento dos Pactos Globais.

Em relação à participação do Itamaraty na nova estrutura de governança proposta, o diretor do DIRA seria responsável pela suplência da representação do Ministério no CNMRA, cabendo a titularidade ao Secretário-Geral das Relações Exteriores. Ao chefe da DVIS competiria a representação titular junto ao CNIg, com o chefe da DMigRA como suplente. De modo análogo, o chefe da DMigRA seria o membro titular no CONARE, cabendo ao chefe da DVIS a suplência. Com essa configuração, o Ministério das Relações Exteriores passaria a ter visão integrada e sistêmica sobre migração e refúgio, bem como voz convergente em todos os colegiados que tratam da movimentação de estrangeiros ao Brasil.

Sublinhe-se que a SGEB, nos termos do RISE, é a menor subsecretaria do Itamaraty, com apenas dois departamentos: o de Imigração e Assuntos Jurídicos e o Consular e de Brasileiros no Exterior. A inclusão de novo departamento não configuraria excessivo aumento de atribuições para a SGEB e destacaria seu papel estratégico, ao tratar, de maneira integral, de duas facetas de fundamental importância para a política externa brasileira atualmente: a imensa comunidade brasileira residente no exterior e o crescente fluxo de pessoas em direção ao Brasil. Não se deve esquecer, outrossim, que, nos termos da nova Lei de Migração, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia abarca, entre suas áreas de competência, brasileiros emigrados, tema que claramente se encontra no escopo da SGEB. A inserção do DIRA nessa subsecretaria reforçaria a coerência que se busca entre a defesa dos interesses dos brasileiros no exterior e as políticas adotadas pelo governo brasileiro referentes a migrantes e refugiados.

Considerando a extrema rapidez com que fluxos migratórios mistos surgem, intensificam-se, mudam de direção e cessam, mais relevante do que criar políticas que se propõem a cobrir extensivamente e de

forma rígida todos os aspectos relacionados a questões migratórias e de refúgio é dispor de estruturas modernas e flexíveis, capazes de se adaptar e atuar com agilidade diante de novas circunstâncias, a fim de proporcionar respostas adequadas a desafios urgentes postos por situações concretas. O Brasil deve, evidentemente, desenvolver políticas públicas que indiquem a direção para a qual o país deseja avançar, com a capacidade de influenciar e, em certa medida, moldar a realidade futura que se avizinha. O país não pode, contudo, ignorar os fatos como eles se apresentam. As políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados devem lastrear-se tanto no aprendizado do passado quanto nos desafios do presente e nos objetivos que se espera alcançar no futuro. A construção de um novo sistema de governança, eficiente e capaz de articular as atividades dos diferentes órgãos envolvidos com questões migratórias e de refúgio, adquire caráter estratégico nos dias de hoje. Poderá, por um lado, permitir que a recepção de novos imigrantes e refugiados contribua ativamente para o engrandecimento de uma sociedade que tem a diversidade, pluralidade e tolerância por princípios, sendo estes aspectos profundamente associados à imagem do Brasil no exterior. Por outro lado, ao criar condições para sua rápida integração, poderá trazer benefícios para a economia brasileira, colaborando, assim, para o desenvolvimento nacional no século XXI.

Brasília, 10 de dezembro de 2018.

Posfácio

O presente trabalho apresentado por ocasião do LXIV Curso de Altos Estudos (LXIV CAE) do Itamaraty é resultado, de certa forma, do período – julho de 2015 a dezembro de 2018 - em que tive a oportunidade de chefiar a Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores. Nesse breve espaço de tempo, os temas relacionados a migração e refúgio estiveram, com frequência, no topo da agenda brasileira de política externa. A título meramente ilustrativo, questões como a entrada em vigor da nova lei de migração, o crescimento substancial do número de solicitações de refúgio, os desafios impostos pelo ingresso de milhares de haitianos no Brasil e o aumento exponencial da entrada de venezuelanos no país mobilizaram intensamente o governo brasileiro nos últimos anos e exigiram do Itamaraty análises e reflexões sobre o tratamento a ser dado ao fluxo misto de pessoas - seja de imigrantes, seja de refugiados – rumo ao território nacional.

As principais tendências apontadas ao longo do trabalho em relação ao movimento de migrantes e refugiados continuam válidas tanto no cenário internacional quanto no nacional. Segundo os dados mais recentes da OIM³⁰¹, estima-se que existam atualmente 272 milhões de migrantes internacionais no mundo (dois terços deles por razões laborais), o que corresponde a 3,5% da população mundial, importante

301 ONU. OIM. World Migration Report 2020. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

aumento em relação à estimativa anterior, de 2018, que apontava a existência de 244 milhões de migrantes. Os principais países de origem continuam a ser a Índia (17,5 milhões) e o México (11,8 milhões), ao passo que o principal destino são os Estados Unidos. Ressalte-se que mais da metade dos migrantes (141 milhões) residem na Europa ou na América do Norte, em consonância com os números apresentados na tese.

No que tange ao refúgio, as estatísticas mais recentes³⁰² caminham na mesma direção daquelas mostradas no capítulo I. Até o final do ano passado, cerca de 26 milhões de pessoas foram reconhecidas como refugiadas. Apenas em 2019, dois milhões de novas solicitações de refúgio foram apresentadas, com destaque para os EUA (300 mil), Peru (250 mil) e Alemanha (140 mil). Contrariando o senso comum muitas vezes propalado erroneamente no sentido de que os países desenvolvidos seriam os mais afetados pelas últimas ondas de pessoas forçadas a cruzar fronteiras em busca de proteção, os dados do ACNUR revelam que 85% dos refugiados são abrigados em países em desenvolvimento, sendo que 27% deles se encontram em países de menor desenvolvimento relativo. Em relação especificamente ao cenário em 2020, apesar de ainda ser prematuro avaliar os impactos da pandemia de COVID-19 sobre o fluxo de migrantes e refugiados, já haveria indícios de significativa queda no volume de deslocamentos de pessoas, devido sobretudo ao fechamento de fronteiras em escala global. Na União Europeia, por exemplo, teria havido diminuição da ordem de 40% no número de solicitações de refúgio nos países do bloco entre fevereiro e março deste ano, período em que foram adotadas as principais medidas restritivas de mobilidade a fim de conter a disseminação do vírus³⁰³.

No que diz respeito à própria definição do que seria um imigrante e um refugiado, as linhas que os separam tornam-se progressivamente mais tênues. A título ilustrativo, o Comitê de Direitos Humanos das

302 ONU. ACNUR. UNHCR Global Trends, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

303 ONU. ACNUR. UNHCR Global Trends, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

Nações Unidas divulgou, em janeiro de 2020, parecer no sentido de que indivíduos que tenham seu direito à vida, previsto no artigo 6º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas³⁰⁴, violado em razão das mudanças do clima não poderiam ser deportados³⁰⁵. Apesar de tal hipótese não estar expressamente prevista na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a comunidade internacional começa, em certa medida, a aceitar e a reconhecer paulatinamente o conceito de “refugiado ambiental”, ao estender um relativo nível de proteção internacional – princípio do *non-refoulement* - a pessoas afetadas pela mudança do clima e por catástrofes ambientais cujo direito à vida se encontre severamente ameaçado. Tal entendimento reforça a postura adotada neste trabalho no sentido de privilegiar uma visão mais abrangente, complementar e holística em relação a movimentos migratórios e de refugiados de forma a compreender e equacionar os desafios impostos por ambos os fenômenos. Diante dos contornos complexos da questão e considerando a fluidez e a velocidade com que temas migratórios e de refúgio evoluem, haveria fortes indicações de que não seria mais possível buscar respostas compartimentadas e meramente formalistas para o tratamento dos fluxos transnacionais de pessoas.

No cenário interno, pesquisas divulgadas após a conclusão deste trabalho reverberam as constatações presentes no capítulo II no sentido de que há, no Brasil, um profundo abismo entre percepção e realidade em relação à participação de estrangeiros na população brasileira.

304 “Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie”. ONU. Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Acesso em: 3 jul. 2020.

305 “The obligation not to extradite, deport or otherwise transfer pursuant to article 6 of the Covenant may be broader than the scope of the principle of non-refoulement under international refugee law, since it may also require the protection of aliens not entitled to refugee status [...] The Committee also observes that it, in addition to regional human rights tribunals, have established that environmental degradation can compromise effective enjoyment of the right to life, and that severe environmental degradation can adversely affect an individual’s well-being and lead to a violation of the right to life”. ONU. CDH. Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en>. Acesso em: 2 jul. 2020.

Estudo divulgado em janeiro de 2019 pelo instituto Ipsos³⁰⁶ assevera que os brasileiros acreditam, em média, que 30% da população do país é atualmente formada por imigrantes. Conforme mostrado na tese, a cifra real não chegaria a meio por cento dos habitantes do país, ou seja, haveria um descompasso de pelo menos setenta e cinco vezes entre a opinião dos entrevistados e os dados concretos. Diante de tal percepção generalizada construída com base em temores infundados, não é de se surpreender que, de acordo com pesquisa Datafolha divulgada no final de dezembro de 2018³⁰⁷, cerca de dois terços dos cidadãos brasileiros defenderiam o enrijecimento das regras migratórias para um maior controle do ingresso de imigrantes no país.

A posse de novo governo em 1º de janeiro de 2019 trouxe elementos adicionais para a discussão de temas migratórios e de refúgio no cenário brasileiro que enriquecem o debate sobre questões levantadas em diversos tópicos deste trabalho. Um bom exemplo foi a saída do Brasil do Pacto Global para uma Migração, Segura e Ordenada das Nações Unidas, um dos primeiros gestos diplomáticos da atual administração, com base em argumentos muito semelhantes àqueles utilizados pelos Estados Unidos e por outros países que tomaram a decisão de não aderir ao instrumento, mesmo diante de seu caráter não vinculante. A atitude brasileira ilustra, em certa medida, a permanente tensão entre soberania nacional e governança multilateral em assuntos migratórios, matéria tratada no capítulo I. A retirada brasileira do pacto reforça o relativo grau de ceticismo expresso ao longo do trabalho sobre o impacto efetivo do instrumento e o real nível de engajamento dos Estados em cooperar em questões que envolvam fluxos transfronteiriços de pessoas.

Houve, ao mesmo tempo, importante reconfiguração dos atores que se ocupam de migração e refúgio. A Medida Provisória nº 870, de 1º

306 IPSOS. Perigos da Percepção 2018. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

307 MANTOVANI, Flávia. 67% dos brasileiros defendem maior controle da entrada de imigrantes. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/67-dos-brasileiros-defendem-maior-controle-da-entrada-de-imigrantes.shtml>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019, extinguiu o Ministério do Trabalho, cujas atribuições foram, em sua quase totalidade, absorvidas pela pasta da Economia. A responsabilidade sobre imigração laboral foi, porém, incorporada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Conselho Nacional de Imigração – CNIg -, cuja existência foi posta em dúvida com a edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019³⁰⁸, teve assegurada a sua continuidade, agora incorporado à Secretaria Nacional de Justiça daquela pasta, com a publicação do Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019, que disciplina suas competências e altera sua composição³⁰⁹.

No Ministério das Relações Exteriores, com a criação da Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, os três departamentos que se ocupam de temas migratórios e de refúgio passaram a estar sob a mesma estrutura. Tal medida pode ser interpretada como um primeiro passo na direção defendida por este trabalho, uma vez que houve diminuição de um grau hierárquico no processo de aprovação das políticas a serem adotadas pelo Itamaraty. Não houve, contudo, maior integração da formulação das políticas, que continua pulverizada em três diferentes áreas do Ministério.

Um próximo passo que poderia ser dado no curto prazo, o qual não envolveria qualquer tipo de custo, uma vez que não haveria criação de unidade ou de funções gratificadas, seria a concentração de todos os aspectos envolvendo questões migratórias no âmbito do Itamaraty, seja de política interna, seja de política externa, na Divisão de Imigração, superando a dicotomia que ainda prevalece. Outrossim, a manutenção do tema refúgio no Departamento de Nações Unidas apenas reforçaria, s.m.j, a ideia de que o tratamento de refugiados seria uma preocupação abstrata do governo brasileiro, um mero apêndice da relação do Brasil com

308 O decreto 9.759/2019 tem por objetivo estabelecer “diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”, o que levou à extinção de diversos colegiados que não estivessem respaldados em lei.

309 Houve redução no número de membros do Conselho, com sete representantes do governo, três representantes de centrais sindicais, três representantes de entidades patronais e um representante da comunidade científica e tecnológica.

as Nações Unidas, e não uma questão concreta, com múltiplas facetas e impactos reais. Nesse sentido, outras ações poderiam ser adotadas em momento posterior, conforme proposto na conclusão deste trabalho, com a criação do Departamento de Imigração, Refúgio e Apatridia, a fim de evitar a fragmentação no tratamento de temas correlatos e de elevar o papel do Itamaraty, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, na formulação e execução de políticas públicas voltadas a migrantes e refugiados. Com a concentração de competências sobre temas migratórios e de refúgio no Ministério da Justiça e Segurança Pública³¹⁰, mostra-se ainda mais urgente a reestruturação da área no Itamaraty, de forma a unificar a sua voz e fortalecer a sua presença no debate nacional e internacional sobre questões migratórias e de refúgio.

O atual governo brasileiro tem dado indicações de que o Brasil continua a conferir importância a temas migratórios e de refúgio. A Presidência da República editou, por exemplo, em 30 de abril de 2019, medida provisória que liberou R\$ 223 milhões para a Operação Acolhida³¹¹, com ações voltadas, no campo humanitário, à recepção e interiorização de venezuelanos. No mesmo sentido, a entrada em operação, em meados de 2019, do SISCONARE, plataforma digital que visa a desburocratizar e acelerar o processo de solicitação e de determinação da condição de refugiado, e a decisão do CONARE de reconhecer a situação de “grave e generalizada violação e direitos humanos” na Venezuela em junho de 2019, com a adoção de procedimentos facilitados para pedidos manifestadamente com fundamento³¹², permitiram salto exponencial no volume de vereditos acerca do reconhecimento da condição de refugiado. Entre 2019 e 2020, o Comitê proferiu 44.325 decisões - 94,9%

310 Competências no campo migratório e de refúgio que, até dezembro de 2018, estavam diluídas nos Ministérios da Segurança Pública e do Trabalho passaram, a partir de 1º de janeiro de 2019, a estar concentradas no Ministério da Justiça e Segurança Pública. A Secretaria Nacional de Justiça do MJSP passou a abrigar os dois principais órgãos colegiados relacionados ao fluxo de pessoas ao Brasil: o CNIg e o CONARE.

311 BRASIL. Presidência da República. Medida provisória nº 880, de 30 de abril de 2019.

312 BRASIL. Ministério da Justiça. Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos. Brasília, 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/news/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 30 jun. 2020>.

referentes a pedidos formulados por venezuelanos -, das quais 37.870 foram favoráveis ao solicitante de refúgio³¹³.

Em paralelo, os Ministérios da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores editaram portaria conjunta, em 20 de dezembro de 2019, por meio da qual dão continuidade à política especial do governo brasileiro voltada a nacionais haitianos, prorrogando a “concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti”³¹⁴. No campo trabalhista, a seu turno, entrou em operação o Portal da Imigração Laboral, que tem por objetivo produzir dados sobre a presença estrangeira no mercado de trabalho brasileiro e concentrar em uma única plataforma eletrônica todos os passos necessários para que um imigrante possa trabalhar no Brasil, em convergência com o processo de desburocratização pelo qual passa o Estado brasileiro.

A construção da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, com a criação do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia, mostra-se, nesse contexto, elemento de fundamental importância para conferir maior coordenação, coerência e eficiência às ações do governo brasileiro para imigrantes e refugiados, diante de seu caráter interdisciplinar, bem como para aproximar as políticas interna e externa brasileira sobre esses temas. O Brasil, país de dimensões continentais, com extensas fronteiras e em acelerado processo de maior conexão com a comunidade internacional, necessita de ferramentas modernas e adequadas para lidar com os desafios impostos pelo aumento do fluxo de pessoas a seu território. Apesar do ainda baixo percentual de estrangeiros em relação ao total da população brasileira, os dados apresentados ao longo do trabalho revelam curva sustentada de crescimento, em consonância com a tendência mundial. A entrada de

313 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio em números. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj-pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>>. Acesso em: 10 out. 2022.

314 BRASIL. Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores. Portaria interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019.

estrangeiros no Brasil é uma realidade a ser encarada, independentemente do enfoque a ser dado pelos agentes públicos que tratam de temas migratórios e de refúgio, cujas ações devem, evidentemente, estar ancoradas nas garantias previstas na Constituição Federal de 1988, como o respeito da dignidade humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o repúdio à discriminação e ao racismo e a prevalência dos direitos humanos.

Bruxelas, 5 de julho de 2020.

Referências bibliográficas

Monografias, publicações periódicas e legislação

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de imigração e proteção ao trabalhador migrante ou refugiado. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 4, n. 4, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Medidas urgentes: pessoas venezuelanas precisam de proteção internacional*. 03 de setembro de 2018.

BANCO MUNDIAL. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief 27, World Bank, Washington D.C. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30278/BRI-PUBLIC-Knowledge-Note-Add-Series-MigrationandDevelopmentBrief27-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: 27 set. 2022.

BEZERRA LIMA, João Brígido; FUENTES MUÑOZ, Fernanda Patrícia; NAZARENO, Luísa de Azevedo; AMARAL, Nemo. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: Ipea, 2017.

BOEHM, Camila. Polícia Federal impede solicitantes de refúgio de retornar ao país. *Agência Brasil*, 29 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-09/>>

polícia-federal-impede-solicitantes-de-refúgio-de-retornar-ao-país>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. A imigração haitiana ao Brasil: características sociodemográficas e laborais na região Sul e no Distrito Federal. *OBMigra*, Brasília, 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Parecer do Deputado Aloysio Nunes ao Projeto de Lei nº 1936, de 1996, p. 138. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D5936ED5B0888DA5E7C80C569E9205C.proposicoesWebExterno1?codteor=1133865&filename=Dossie+PL+1936/1996>. Acesso em: 07 out. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, ano LXXII, nº 66, p. 190. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170420000660000.PDF>>. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. CNDH. Relatório sobre as violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Brasília, maio de 2018.

_____. Conselho Nacional de Imigração. SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Brasília: CNIg, 2017. Disponível em: <http://obmigra.mte.gov.br/index.php/publicacoes-obmigra?fbclid=IwAR3wxyxMPOdBL6LE_MealoTs5-BqwU4Wwvoi6N__RVFQYL4S4NEnYD15Kzo>. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, informação nº 062/2016 – SADIP/CGPI/DIREX/PF, de 31/08/2016.

_____. Decreto nº 6.689, de 11 de junho de 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Mensagem nº 64, de 20/05/1980. Exposição de motivos. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18091&seqPaginaInicial=11&seqPaginaFinal=20>>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Tendências demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. *Estudos e Pesquisas: Informação demográfica e Socioeconômica*, Rio de Janeiro, n. 20, 2007.

_____. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa do CONARE nº 20, de 21 de setembro de 2015.

_____. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. Atas de reunião de fevereiro de 2011 a outubro de 2018.

_____. Ministério da Justiça. Informação nº 9/2018/CONARE_ADMINISTRATIVO/CONARE/DEMIG/SNJ, em 08/07/2018.

_____. Ministério da Justiça. Nota Técnica nº 6/2018/CONARE_ADMINISTRATIVO/CONARE/DEMIG/SNJ/MJ, 08 jul. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Refúgio em Números. 3ª edição, Brasília, 11/04/2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos. Brasília, 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/news/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. Ministério da Justiça. Refúgio em números. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto – Reunião entre Bolívia, Brasil, Equador e Peru para promover a migração segura na América do Sul, 14 de julho de 2015. Disponível em <https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/reunion-entre-bolivia-brasil-ecuador-y-peru-para-promover-la-migracion-segura-en-america-del-sur-comunicado-conjunto-portugues>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores nº 382, de 5 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12016-parceria-entre-brasil-e-acnur-para-concessao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria>>. Acesso em: 29 set. 2022.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Memorando DIJ/01/CVIS, de 14 de dezembro de 2015.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Recomendada nº 8 do CNIg, de 19/12/2006

_____. Ministério do Trabalho. Conselho Nacional de Imigração. Atas de reunião de fevereiro de 2011 a maio de 2018.

_____. Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores do Trabalho e da Segurança Pública. Portaria interministerial nº 10, de 10 de abril de 2016.

_____. Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores. Portaria interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019.

_____. Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho e da Segurança Pública. Portaria Interministerial nº 17, de 19 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.impresanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51057186/do1-2018-11-21-portaria-interministerial-n-17-de-19-de-novembro-de-2018-51057118>. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. Polícia Federal. Mensagem Oficial-Circular nº 047/2016, de 03/10/2016, da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração.

_____. Polícia Federal. Nota Informativa nº 09/2016, de 21/09/2016, da Coordenação-Geral de Polícia de Imigração.

_____. Presidência da República. Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Presidência da República. Exposição de motivos à Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 823, de 9 de março de 2018.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-428.htm>. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 880, de 30 de abril de 2019.

_____. Presidente Michel Temer. Solidariedade com Venezuelanos. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-artigos/19427-solidariedade-com-os-venezuelanos-efe-3-09-2018-espanhol>>. Acesso em 12 nov. 2018.

_____. Resolução Normativa nº 23 do CONARE, de 30 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24780949/do1-2016-12-16-resolucao-normativa-n-23-de-30-de-setembro-de-2016-24780887>. Acesso em: 21 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, na origem], que institui a Lei de Migração. Relator Senador Tasso Jereissati. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5223025&disposition=inline>>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. Senado Federal. Comissão Especial destinada a emitir parecer ao projeto de lei nº 2516, de 2015. Relator Deputado Orlando Silva. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1474829&filename=PRL+3+PL251615+%3D%3E+PL+2516/2015>. Acesso em 23 set. 2018.

_____. Senado Federal. Diário do Senado Federal de 12 de julho de 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/07/2013&paginaDireta=46361>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1967/2017, de 6 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-brasileira-de-imigracao.htm>>. Acesso em: 3 out. 2022

COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. “El puente Simón Bolívar se ha convertido en el puente de la esperanza para miles de venezolanos”; Director de Migración Colombia. Disponível em: <<https://migracioncolombia.gov.co/2018/noticias/el-puente-simon-bolivar-se-ha-convertido-en-el-puente-de-la-esperanza-para-miles-de-venezolanos-director-de-migracion-colombia>>. Acesso em: 29 set. 2022.

CAMPOS, Marden Barbosa de. Passado, presente e futuro das migrações internacionais no Brasil. *Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, mudança demográfica no Brasil no século XXI*, IBGE, Rio de Janeiro, n. 3, 2015, p. 125-137.

CARDOZO, José Eduardo; PATRIOTA, Antônio. Brasil e Haiti: parceria para o desenvolvimento. *Folha de S. Paulo*, 15 de janeiro de 2012. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/20185-brasil-e>>

haiti-parceria-para-o-desenvolvimento.shtml>. Acesso em: 01 dez. 2018.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu; TONHATI, Tânia. (Orgs.) A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. *Cadernos Obmigra*, Edição Especial, Brasília, 2015.

_____. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2016. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016.

_____. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017.

CEPAL. STEFONI, Carolina. Panorama de la migración internacional en América del Sur. Santiago, agosto de 2017. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DOM EUGÊNIO SALES; DOM EVARISTO ARNS. A História não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. *Refúgio no Brasil: a proteção aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ÉBOLI, Evandro. Acre quer fechar fronteira para evitar excesso de haitianos no Brasil. *O Globo*, Brasília, 15 jan. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/acre-quer-fechar-fronteira-para-evitar-excesso-de-haitianos-no-brasil-11309952>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

FELDMAN-BIANCO, Bela. Deslocamentos, desigualdades e violência do Estado. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 67, n.2, abr./jun. 2015.

FELLER, Erika. *Are Refugees Migrants? A Dangerous Confusion*. Palestra na Vrije Universiteit, Amsterdam, em 27 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/dipstatements/42ba9a892/speechms-erika-feller-director-department-international-protection-unhcr.html>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. Migração internacional na perspectiva da CIPD além de 2014: o caso do Brasil no século XXI. *Cairo+20: perspectivas da agenda de população e desenvolvimento sustentável pós-2014*, Serie Investigaciones, n. 15, Rio de Janeiro: ALAP, 2014.

FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. A Lei Brasileira de Refúgio: sua história. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles. *Refúgio no Brasil: a proteção aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça. 2010.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Novo paradigma na migração. *Folha de S. Paulo*, 30 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/07/1662099-novo-paradigma-na-migracao.shtml>>. Acesso em: 26 out. 2018.

FGV. *Análise e avaliação do desenvolvimento institucional: da política de imigração no Brasil para o século XXI*. Rio de Janeiro, 2015.

_____. *Desafio migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil*. Rio de Janeiro, 2018.

_____. *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012.

FMI. JAUMOTTE, Florence; KOLOSKOVA, Ksenia; SXENA, Sweta. Impact of Migration on Income Levels in Advanced Economies, 24 de outubro 2016.

FULGÊNCIO, Caio. N° de haitianos que entram no Brasil pelo Acre cai 96% em 12 meses. *Site G1*, 8 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/01/n-de-haitianos-que-entram-no-brasil-pelo-acre-cai-96-em-12-meses.html>>. Acesso em: 08 set. 2018.

GODOY, Gabriel Gualano. *Dicionário Crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

GUIMARÃES, Ulysses. *Tem substância popular e cristã o título que a consagra: a Constituição cidadã*. Discurso por ocasião da promulgação da Constituição Federal. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

GUTERRES, António. Migration can Benefit the World. This is How We at the UN Plan to Help. *The Guardian*, 11 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/11/migration-benefit-world-un-global-compact>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

HRW (Human Rights Watch). *O êxodo venezuelano: a necessidade de uma resposta regional a uma crise migratória sem precedentes*, 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela0918port.pdf>. Acesso em: 05 out. 2018.

ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*). FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria C. G.; BATISTA, Nayara. *MT BRASIL: Migrações transfronteiriças. Fortalecendo a capacidade do governo federal para gerenciar novos fluxos migratórios*. Brasília, 2016.

IPEA. *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*, volume 2. Brasília: Ipea, 2017.

IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR). Migración, derechos humanos y política migratoria. Buenos Aires, 2016. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

IPSOS. Perigos da Percepção 2018. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

JARDIM, Tarcísio Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. *Cadernos de Debates: refúgio, migrações e cidadania*, v. 12, n. 12, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2017.

LEVY, Maria Stella Ferreira. O papel da migração internacional da evolução da população brasileira (1872 a 1972). *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 8, pp. 49-90, 1974.

LIMA, Marcelo. Um imigrante iguala-se realmente a um cidadão nacional, em direitos civis, políticos, econômicos e sociais? O Direito comparado: modelos brasileiro e europeu. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n. 193, p. 269-282, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496573>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MACHADO, Carlos D. Considerações sobre o problema imigratório. *Revista do Servidor Público*, v. 4, n. 3, dez. de 1945. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/633/514>>. Acesso em: 23 set. 2018.

MANTOVANI, Flávia. 67% dos brasileiros defendem maior controle da entrada de imigrantes. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 dez. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/67-dos-brasileiros-defendem-maior-controle-da-entrada-de-imigrantes.shtml>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

MARQUEZ, Isabel; GODOY, Gabriel. Perspectivas para a proteção de migrantes e refugiados à luz da Declaração de Nova Iorque. *Cadernos de*

debates: refúgio, migrações e cidadania, v. 11, n. 11, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Brasília, 2016.

MERCOSUL. Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, aprovado pela decisão MERCOSUL/CMC/DEC n° 18/08, de 30 de junho de 2008.

_____. Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

NASCIMENTO, Alice. Abrigo montado no AC só vai receber imigrantes até março, diz Sejudh. *Site G1*, 1 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/02/abrigo-montado-no-ac-so-vai-receber-imigrantes-ate-marco-diz-sejudh.html>>. Acesso em: 08 set. 2018.

OCDE. G20 Global Displacement and Migration Trends Report 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/G20-OECD-migration.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries. In: *International Migration Outlook 2013*. OECD, Paris.

OEA. CIDH. Comunicado de Imprensa. Washington, 16 de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/078.asp>>. Acesso em: 1 out. 2018.

_____. CIDH. Human Rights of Migrants and Other Persons in the Context of Human Mobility in Mexico, 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/migrants/docs/pdf/Report-Migrants-Mexico-2013.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. CIDH. Relatório sobre a 161ª sessão ordinária da CIDH, em 22 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-161.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

OCDE. Intervenção do Embaixador Fernando Simas na OEA sobre a crise migratória originada pela situação na Venezuela – 05/09/2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/outras-autoridades-discursos/19435-intervencao-do-embaixador-fernando-simas-na-oea-sobre-a-crise-migratoria-originada-pela-situacao-na-venezuela-5-de-setembro-de-2018>>. Acesso em: 28 out. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. *Cadernos OBMigra*, Brasília, v. 1, n. 3, pp. 252-279, 2015.

_____. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em: 28 jul. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; JARDIM, Antônio de Ponte; PEREIRA NETO, Enrique; QUINTINO, Felipe de Sousa. O Acordo de Residência do MERCOSUL e a inserção da força de trabalho sul-americana no Brasil: uma análise exploratória. In: *VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Población e XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Anais. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2016. Disponível em: <<http://abep.org.br/xxencontro/files/paper/142-96.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

OBMIGRA. Relatório do I Diálogo de Participação Social Fórum de Participação Social do CNIg/MTb, 2016. Brasília: OBIMIGRA. 2016.

ONU. ACNUR. Climate Change and Disaster Displacement: an Overview of UNCHR's Role. Disponível em <<http://www.unhcr.org/protection/environment/5975e6cf7/climate-change-disaster-displacement-overview-unhcrs-role.html>>. Acesso em: 12 de jun. 2017.

_____. ACNUR. Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de noviembre de 1984.

ONU. ACNUR. GUTERRES, Antonio. Discurso do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, por ocasião da Abertura da 66ª Sessão do Comitê Executivo do ACNUR (Genebra, 5 de outubro de 2015). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/56122bd76/opening-remarks-66th-session-executive-committee-high-commissioners-programme.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

ONU. ACNUR. Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries, 5 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ONU. ACNUR. Migrants in Vulnerable Situations: UNHCR's Perspective. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/596787174.html>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. ACNUR. Persons in Need of International Protection, junho de 2017. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/596787734.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. ACNUR. Refugee Protection and Mixed Migration, janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4742a30b4.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. ACNUR. The 10-Point Plan in Action, 2016 – Glossary. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/59e99eb94.html>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. ACNUR. UNHCR Global Report, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. ACNUR. UNHCR Global Trend Report, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

ONU. ACNUR. UNHCR'S Strategic Directions 2017-2021, janeiro de 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2018.

_____. ACNUR. UNHCR Global Trends, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

_____. ACNUR. Venezuela Situation: Responding to the Needs of People Displaced from Venezuela. 2018. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

_____. Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Acesso em: 3 jul. 2020.

_____. AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas). Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião da Abertura da Septuagésima Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, 28 de setembro de 2015). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 30 set. 2022.

ONU. AGNU. Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, de 19 de setembro de 2016.

_____. AGNU. Discurso proferido pelo Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes (Nova York, 19 de setembro de 2016). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante>>

reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-eua>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. AGNU. MAY, Thereza, discurso na sessão de abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas (Nova York, 20 de setembro de 2016). Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/theresa-mays-speech-to-the-un-general-assembly>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. AGNU. Report of the Secretary-General. In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants, 21 de abril de 2016. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/in_safety_and_dignity_-_addressing_large_movements_of_refugees_and_migrants.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. AGNU. TRUMP, Donald, discurso na sessão de abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas (Nova York, 25 de setembro de 2018). Disponível em: <<https://ee.usembassy.gov/remarks-president-unga2018/>>. Acesso em: 27 set. 2022.

_____. CARTAGENA + 30. Declaração do Brasil, Brasília, 3 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. CDH. Resolução A/HCR/RES/29/2, Protection of the Human Rights of Migrants: Migrants in Transit, 22 de julho de 2015. Disponível em <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_HRC_RES_29_2.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

_____. CDH. Views Adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, Concerning Communication No. 2728/2016. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en>. Acesso em: 2 jul. 2020.

ONU. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátrida. Entrou em vigor internacional em 22 de abril de 1954 e no Brasil com a promulgação do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

_____. Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 27 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2022.

_____. In Turkey, UN chief Guterres spotlights collective responsibility for refugee protection. *UN NEWS*, 10 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2017/02/551282>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. International Migration Report 2017. Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2018.

ONU. OIM. Analysis: Venezuelan Migration Flows in South America. Maio, 2018. Disponível em: <<https://displacement.iom.int/reports/south-america-%E2%80%94-flow-monitoring-surveys-venezuelan-migration-flows-south-america-may-2018>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. OIM. BRASIL. Estratégia de Interiorização de Venezuelanos: relatório cumulativo, 22 de novembro de 2018.

_____. OIM. BRASIL. Estratégia de Interiorização dos Venezuelanos: relatório cumulativo, 18 de outubro de 2018.

ONU. OIM. Definitional Issues, 2007. Disponível em: <<https://www.iom.int/definitional-issues>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

ONU. OIM. Global Migration Trends 2015: Factsheet. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf>. Acesso em: 6 out. 2022.

_____. OIM. Integración y migraciones: El tratamiento de la variable migratória en el MERCOSUR y su incidência en la política argentina. *Cuadernos Migratórios*, n.3 Buenos Aires, 2012, p. 49-51.

_____. OIM. IOM Constitution, Resolução adotada em 5 dezembro de 1961. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/iom_constitution_eng_booklet.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. OIM. Irregular Migration and Mixed Flows: IOM's approach, 19 de outubro de 2009. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/98/MC_INF_297.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. OIM. Migration Trends in the Americas: Bolivarian Republic of Venezuela. Abril de 2018. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/colombia/migration-trends-americas-bolivarian-republic-venezuela-april-2018>>. Acesso: 10 out. 2022.

_____. OIM. Panorama Migratorio de América del Sur 2012. Buenos Aires, 2012.

_____. OIM. Perfil Migratório do Brasil 2009. 2010.

_____. OIM. Regional Action Plan: Strengthening the Regional Response to Large-Scale Migration of Venezuelan Nationals into South America, North America, Central America and the Caribbean. 2018. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/consolidated_action_plan_venezuela.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. OIM. TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Renato; GONÇALVES, Verónica. Política de migração do Brasil consolidada. Brasília, OIM, 2017.

ONU. OIM. TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Renato; GONÇALVES, Verónica. Política de refúgio do Brasil consolidada. Brasília, OIM, 2017.

_____. OIM. World Migration Report 2018. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2018.

_____. OIM. World Migration Report 2020. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>. Acesso em: 2 de julho de 2020.

_____. OIT. Análise e recomendações para atualização da Política Nacional de Imigração ao(a) Trabalhador(a) Migrante. 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_565522.pdf>. Acesso em 21 set. 2018.

_____. OIT. *Derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: lagunas y desafíos en materia de protección en 5 países de América Latina y el Caribe*. Brasília: OIT, 2016.

_____. OIT. *La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas del trabajo de la OIT en la región*. Lima: OIT, 2016.

_____. OIT. *Migração laboral no Brasil: políticas, leis e boas práticas (2007 a 2016)*. Brasília: OIT, 2016.

_____. OIT. *Políticas y leyes de migración laboral: el panorama en cinco países de América Latina y el Caribe*, 2017.

_____. OIT. *Serviços de atendimento ao trabalhador e trabalhadora migrante: reflexões sobre experiências brasileiras*. Brasília: OIT, 2017.

_____. Regional Interagency Coordination Platform. Latin America and the Caribbean: Stocks of Venezuelan population in the region. Dispo-

nível em: <<https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66700>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

ONU. UNICEF. Migration Flows in Latin America and the Caribbean. Situation Report n° 2. 8 Sept – 8 Oct 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-10/20181015_UNICEF_LAC_Humanitarian%20SitRep2_Migration_Flows.pdf>. Acesso: 04 nov. 2018.

_____. United Nations Department of Economic and Social Affairs. International migrant stock: The 2017 revision. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2017.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

_____. United Nations Framework Convention on Climate Change. Acordo de Paris, 12 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

OUA (Organização da União Africana). Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (ADDIS-Ababa, 10 de setembro de 1969). Entrou em vigor internacional em 20 de junho de 1974.

PAPA FRANCISCO. Mensagem para o Dia Mundial do Migrante e do Refugiado 2018 (Vaticano, 15 de agosto de 2017). Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/messages/migration/documents/papa-francesco_20170815_world-migrants-day-2018.html>. Acesso em: 25 mai. 2018.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, pp. 23-33, 2005.

_____. O Brasil: país de imigração? *Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, v. 9, ano 3, junho 2012.

PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil, país de imigração? *Revista internacional em língua portuguesa*, Lisboa, série III, n. 24, 2011.

PIÑERA, Sebastián. Conversemos sobre migración. Disponível em: <<https://www.facebook.com/SebastianPineraPresidente/videos/1876475925738009/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

PRADO, Avenier; MELLO, Patrícia Campos. Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima. *Folha de S. Paulo*, 18 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos são eixo central da nova Lei de Migração. *Conjur*, 26 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao#:~:text=Foi%20publicada%20nesta%20quinta%2Dfeira,perda%20e%20reaquisi%C3%A7%C3%A3o%20da%20nacionalidade>>. Acesso em: 28 set. 2022.

RAMOS, André de Carvallho *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeter legem*. *Conjur*, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 29 set. 2018.

RIZZO, Ricardo. Cuidado ao ouvir, refúgio e narrativa. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 6, n. 6. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2011.

ROUSSEFF, Dilma. Os refugiados e a esperança. *Folha de S. Paulo*, 10 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2015/09/1679691-os-refugiados-e-a-esperanca.shtml>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

SENEGAL. Nota Verbal da República do Senegal nº 259 ARSB/SB/2016, de 8 de dezembro de 2016.

SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político*. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

SILVA, João G. C.; MACEDO, Fernando V. Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil. ENAP, 2018. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://repositorio.unb.br/handle/10482/24877>>. Acesso em: 29 set. 2018.

SIMÕES, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MOREIRA, E.; CAMARGO, J. Resumo executivo: perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

SIMÕES, Gustavo F. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Curitiba: CRB, 2017.

SPRANDEL, Márcia Anita. Migração e Crime: a lei 6.815, de 1980. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, ano XXIII, n. 45, pp. 145-168, 2015.

STEFONI, Carolina. *Panorama de la migración internacional en América del Sur*: Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. CEPAL, Serie Población y Desarrollo, N° 123.

TEIXEIRA, Marcelo Markus; SONTAG, Ricardo. *Notas acerca das críticas parlamentares ao PL 9/1980 sobre a condição jurídica do estrangeiro*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bd61ffe923a9953>>. Acesso em: 13 set. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. POMPEO, Michael. Declarações do Secretário de Estados dos EUA à imprensa (Washington, 17 de setembro de 2018). Disponível em: < <https://2017-2021.state.gov/remarks-to-the-media/index.html> >. Acesso em 3 out. 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. U.S. Ends Participation in the Global Compact on Migration. Nota à imprensa de Rex Tillerson, em 03 de dezembro de 2017. Disponível em: < <https://usun.usmission.gov/united-states-ends-participation-in-global-compact-on-migration/> >. Acesso em: 27 set. 2022.

UNITED STATES OF AMERICA. White House. Executive orders. Resuming the United States Refugee Admissions Program with Enhanced Vetting Capabilities (Washington, 24 de outubro de 2017). Disponível em: < <https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/27/2017-23630/resuming-the-united-states-refugee-admissions-program-with-enhanced-vetting-capabilities> >. Acesso em: 09 set. 2022.

VALLETTA SUMMIT ON MIGRATION. Valletta Political Declaration, 12 de novembro de 2015. Disponível em: < http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf >. Acesso em: 14 jun. 2018.

Trabalhos de CAE

DUNLOP, Ronaldo Edgar. *Uma proposta de Política Imigratória para o Brasil*. Trabalho aprovado por ocasião do XXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1991.

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Trabalho aprovado por ocasião do LIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2014.

MONTEIRO, Leonardo Carvalho. *Serviço Consular Brasileiro: a grande transformação do final do século XX e sua reorganização como exemplo bem-sucedido de modernização dentro do MRE*. Trabalho aprovado

por ocasião do LVII do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2012.

Expedientes do MRE (por ordem cronológica)

Telegrama 809, de 12/08/2013, de Brasemb Porto Príncipe.

Circular telegráfica 92289, de 27/09/2013.

Circular telegráfica 92290, de 27/09/2013.

Circular telegráfica 92367, de 04/10/2013.

Telegrama 660, de 20/10/2014, de Brasemb Beirute.

Telegrama 121, de 16/02/2015, de Brasemb Beirute.

Circular telegráfica 98006, de 27/05/2015.

Circular telegráfica 99212, de 23/09/2015.

Telegrama 1351, de 23/09/2015, de Braseuropa.

Telegrama 606, de 02/10/2015, de Brasemb Porto Príncipe.

Circular telegráfica 99380, de 07/10/2015.

Telegrama 1441, de 03/11/2015, de Brasemb Beirute.

Telegrama 2076, de 03/11/2015, de Delbrasgen.

Memorando DIJ/01/CVIS, de 14/12/2015.

Circular telegráfica 100045, de 16/12/2015.

Circular telegráfica 100184, de 11/01/2016.

Circular telegráfica 10206, de 31/01/2016.

Telegrama 161, de 29/01/2016, de Brasemb Beirute.

Circular telegráfica 100348, de 03/02/2016.

Circular telegráfica 100361, de 05/02/2016.
Telegrama 154, de 16/03/2016, de Brasemb Ancara.
Telegrama 1204, de 03/05/2016, de Delbrasonu.
Telegrama 1208, de 03/05/2016, de Delbrasonu.
Telegrama 174, de 10/06/2016, de Consbras Istambul.
Telegrama 1749, de 01/07/2016, de Delbrasonu.
Telegrama 1957, de 01/08/2016, de Delbrasonu.
Telegrama 2015, de 04/08/2016, de Delbrasonu.
Telegrama 476, de 04/08/2016, de Brasemb São José.
Telegrama 477, de 26/08/2016, de Consbras Lagos.
Telegrama nº 509, de 07/09/2016, de Consbras Lagos.
Circular telegráfica 102171, de 16/09/2016.
Mensagem Oficial 631, de 16/09/2016, para a Polícia Federal.
Telegrama 1369, de 21/09/2016, de Braseuropa.
Telegrama 2165, de 28/11/2016, de Brasemb Beirute.
Circular telegráfica 102347, de 07/10/2016.
Telegrama 1840, de 07/10/2016, de Delbrasgen.
Circular telegráfica 102488, de 20/10/2016.
Telegrama 430, 25/10/2016, de Brasemb Dacar.
Telegrama 460, de 11/11/2016, de Brasemb Dacar.
Telegrama 1396, de 21/11/2016, de Delbrasupa.
Telegrama 62, de 25/01/2017, de Delbrasupa.

Telegrama 158, de 06/02/2017, de Braseuropa.
Telegrama 731, de 23/03/2017, de Brasemb Buenos Aires.
Telegrama 934, de 25/04/2017, de Delbrasonu.
Telegrama 1045, de 04/05/2017, de Delbrasgen.
Telegrama 1131, de 17/05/2017, de Delbrasonu.
Telegrama 1509, de 23/06/2017, de Delbrasonu.
Telegrama 1413, de 17/08/2017, de Brasemb Washington.
Telegrama 653, de 08/09/2017, de Brasemb Santiago.
Telegrama 1603, de 26/09/2017, de Brasemb Washington.
Telegrama 1834, de 27/10/2017, de Brasemb Washington.
Telegrama 807, de 09/11/2017, de Brasemb Viena.
Circular telegráfica 105965, de 27/11/2017.
Telegrama 2709, de 28/11/2017, de Delbrasgen.
Telegrama 2717, de 29/11/2017, de Delbrasgen.
Telegrama 2796, de 11/12/2017, de Delbrasgen.
Telegrama 3120, de 05/12/2017, de Delbrasonu.
Telegrama 1484, de 08/12/2017, de Delbrasupa.
Telegrama 1169, de 08/12/2017, de Brasemb Caracas.
Telegrama 1688, de 18/12/2018, de Braseuropa.
Telegrama 678, de 21/12/2017, de Brasemb Amã.
Telegrama 2869, de 22/12/2017, de Delbrasgen.
Telegrama 2875, de 22/12/2017, de Delbrasgen.

Telegrama 2889, de 27/12/2017, de Delbrasgen.
Telegrama 54, de 22/01/2018, de Brasemb Bogotá.
Telegrama 190, de 26/01/2018, de Brasemb Beirute.
Telegrama 73, de 31/01/2018, de Brasemb Caracas.
Telegrama 292, de 15/02/2018, de Delbrasgen.
Circular telegráfica 106743, de 23/02/2018.
Circular telegráfica 106767, de 26/02/2018.
Telegrama 528, de 09/03/2018, de Delbrasgen.
Telegrama 288, de 14/03/2018, de Delbrasupa.
Telegrama 138, de 28/03/2018, de Rebrasfao.
Telegrama 696, de 29/06/2018, de Braseuropa.
Telegrama 1652, de 29/06/2018, de Delbrasgen.
Telegrama 1718, de 11/07/2018, de Delbrasgen.
Telegrama 1719, de 11/07/2018, de Delbrasgen.
Telegrama 1756, de 16/07/2018, de Delbrasgen.
Circular telegráfica 108291, de 24/07/2018.
Circular telegráfica 108659, de 31/08/2018.
Circular telegráfica 108919, de 28/09/2018.
Circular telegráfica 108980, de 04/10/2018.
Telegrama 2542, de 09/11/2018, de Delbrasgen.

Entrevistas realizadas durante a elaboração do trabalho

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Presidente do Conselho Nacional de Imigração até 2016. Brasília, 21 jul. 2018.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Ministro das Relações Exteriores. Brasília, 13 ago. 2018.

FURQUIM, André Zaca. Diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça. Brasília, 14 ago. 2018.

GAMA DIAS FILHO, Rubens. Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos de 2015 a 2017. Entrevista por telefone, 4 set. 2018.

LAFERTÉ, Bernardo. Coordenador-Geral do CONARE. Brasília, 30 jul. 2018.

MARQUEZ, Isabel, representante do ACNUR no Brasil até setembro de 2018. Brasília, 5 jul. 2018.

MILESI, Rosita. Diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Brasília, 27 ago. 2018.

PATURY, Alexandre. Delegado da Polícia Federal e Coordenador-Geral de Polícia de Imigração. Brasília, 3 jul. 2018.

VASCONCELOS, Beto. Secretário Nacional de Justiça entre 2015 e 2016. Entrevista por telefone, 21 jul. 2018.

VIEGAS, Marcelo Marotta. Chefe da Divisão de Nações Unidas em 2013 e ex-representante do Itamaraty no CONARE. Entrevista por telefone, 31 out. 2018.

Anexo

DECRETO Nº _____ DE _____ DE 2019.

Institui a Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMR) e suas instâncias de governança.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no artigo 120 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), estruturada a partir de ações de proteção e integração de imigrantes, refugiados e apátridas, com vistas ao acesso pleno e igualitário a direitos, à promoção dos direitos humanos e ao desenvolvimento social e econômico do país.

Parágrafo único. As ações derivadas da PNMRA serão executadas por meio de coordenação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observadas as suas respectivas competências.

Art. 2º Para os fins da PNMRA considera-se:

I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida;

II - imigrante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil;

III - emigrante - brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço - pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserve a sua residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho;

VI - apátrida - pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, conforme a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro; e

VII - refugiado - pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Art. 3º São princípios e diretrizes da PNMRA:

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;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária;

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII - garantia do direito à reunião familiar ao imigrante, ao refugiado e ao apátrida;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao imigrante, ao refugiado e ao apátrida e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do imigrante, do refugiado e do apátrida por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do imigrante, do refugiado e do apátrida a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do imigrante, do refugiado e do apátrida;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do imigrante, do refugiado e do apátrida;

XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do imigrante, do refugiado e do apátrida;

XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente imigrante;

XVIII - observância ao disposto em tratado;

XIX - proteção ao brasileiro no exterior;

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei;

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas; e

XXIII – respeito ao princípio do *non refoulement* quando aplicável, nos termos da lei.

Art. 4º São objetivos da PNMRA:

I - Promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades a imigrantes, refugiados e apátridas;

II - Capacitar atores governamentais e da sociedade civil para a elaboração e implementação de planos de integração local e de acolhida humanitária, bem como para o fortalecimento de estruturas locais de coordenação de planos, políticas, programas e ações;

III – Promover, nas áreas de atendimento da saúde, educação, assistência social, trabalho, previdência, habitação, cultura, segurança alimentar e nutricional e enfrentamento a violações de direitos, a criação de agendas setoriais sobre migrações, refúgio e apatridia;

IV - Mapear e envidar esforços para suprimir barreiras de acesso aos serviços sociais universais por imigrantes, refugiados e apátridas;

V – Promover o aproveitamento racional, coerente e lógico das estruturas já existentes, promovendo os ajustes necessários ao alcance dos objetivos da PNMRA;

VI – Simplificar, desburocratizar, padronizar, racionalizar, agilizar e tornar transparentes os processos administrativos migratórios e de documentação, estimulando, para tanto, o uso de novas tecnologias; e

VII - Estabelecer mecanismos de proteção, promoção de direitos e ações focalizadas de assistência a refugiados, apátridas e imigrantes por razões humanitárias, em coordenação com os demais órgãos competentes.

Art. 5º Fica instituída como instância de governança da PNMRA o Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia.

Art. 6º O Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia será integrado por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá;

II - Ministério da Justiça e Segurança Pública;

III - Ministério das Relações Exteriores;

IV - Ministério da Educação;

V - Ministério do Trabalho;

VI - Ministério do Desenvolvimento Social;

VII - Ministério da Saúde;

§ 1º Os Secretários-Executivos dos órgãos a que se refere o caput serão os representantes titulares no Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Os representantes titulares indicarão os seus suplentes, os quais deverão ocupar cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS de nível 6 ou 5, no âmbito do órgão que indicar o representante titular, e serão designados em ato do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 7º Participarão do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia, na qualidade de observadores, sem direito a voto:

I – o presidente do Conselho Nacional de Imigração;

II- o presidente do Comitê Nacional para os Refugiados;

III- um representante da Polícia Federal; e

IV – dois representantes de governos estaduais, distritais e municipais.

Parágrafo único O Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, da sociedade civil e de organismos internacionais para colaborar com as suas atividades.

Art. 8º O Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia deliberará por meio de resoluções.

Parágrafo único As deliberações do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia serão tomadas por maioria simples e caberá ao Presidente o voto de desempate.

Art. 9º O Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia se reunirá, em caráter ordinário, pelo menos uma vez a cada dois meses e, em caráter extraordinário, sempre que houver necessidade, por meio da convocação de seu Presidente.

Art. 8º São atribuições do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia:

I – Coordenar a política migratória brasileira.

II - Definir, formular, adotar e coordenar diretrizes, políticas e atividades relativas à PNMRA;

III – Orientar e harmonizar as ações do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados, bem como sugerir temas a serem abordados, no âmbito de suas respectivas competências, por esses colegiados;

IV – Promover a articulação federativa de planos, políticas, programas e ações, e a formação de comitês relacionados a migrações, refúgio e apatridia junto a estados, Distrito Federal e municípios;

V – Conduzir a construção de planos nacionais, políticas e programas, e a definição de ações no âmbito da PNMRA;

VI – Promover a colaboração com entidades da sociedade civil e organismos internacionais nos temas relacionados à PNMRA;

VII – Promover a articulação entre a PNMRA e outras políticas nacionais;

VIII – Promover a capacitação e a sensibilização de atores governamentais e da sociedade civil nos temas relacionados à PNMRA;

IX – Apoiar a formulação e implementação da política de gestão de dados e indicadores sobre migrações, refúgio e apatridia; e

X - Opinar sobre alteração da legislação relativa a migrações, refúgio e apatridia, quando proposta por qualquer órgão do Poder Executivo, com auxílio do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados, quando necessário.

Parágrafo único O Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia poderá criar grupos de trabalho especializados para lidar com temas de seu interesse que mereçam tratamento e acompanhamento individualizados.

Art. 9º. A participação nas instâncias de governança instituídas por este Decreto será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 10º. O Ministério da Justiça, em estreita colaboração com os Ministérios das Relações Exteriores e do Trabalho, atuará como Secretaria-Executiva do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia e prestará o apoio administrativo ao Comitê.

Parágrafo único O Secretário-Executivo do Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia será indicado por ato conjunto dos Ministros da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho.

Art. 11. Ato conjunto dos Ministros de Estado integrantes do Comitê Nacional da PNMRA poderá dispor sobre planos e diretrizes nacionais na área migratória, de refúgio e apatridia, instituir estruturas de monitoramento, acompanhamento e avaliação de sua implementação.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2019.

Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)
6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueneu Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candeadas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
103. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
107. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
109. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
110. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)
114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
117. **Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôsovo: província ou país? (2015)
122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)
125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
129. **Alessandro Candeades**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)
130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)
131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)
132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)
133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)
134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho (2018)
135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

- 136. Guilherme José Roeder Friaça**
Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)
- 137. Gabriel Boff Moreira**
A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)
- 138. Rodrigo de Oliveira Godinho**
A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização (2018)
- 139. Elza Moreira Marcelino de Castro**
O acordo TRIPS e a saúde pública – implicações e perspectivas (2018)
- 140. Marcelo Ramos Araújo**
A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional (2019)
- 141. Fabio Rocha Frederico**
Política externa e guerrilha no Cone Sul (2020)
- 142. Aurimar Jacobino de Barros Nunes**
O Itamaraty e a Força Expedicionária Brasileira (FEB): o legado da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial como ativo de política externa (2020)
- 143. Alexandre Mendes Nina**
A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional (2020)
- 144. Davi Augusto Oliveira Pinto**
Renovação versus anacronismo no Banco de Compensações Internacionais (BIS) (2021)
- 145. Paula Aguiar Barboza**
O tratamento do bem-estar animal na política externa brasileira. De preocupação social a necessidade econômica (2021)
- 146. Adriana Sader Tescari**
A Biodiversidade como recurso estratégico, as negociações do Protocolo de Nagoia e a política externa brasileira (2021)

147. Otávio A. D. Caçado Trindade

A cláusula democrática do MERCOSUL: aspectos jurídicos do argumento diplomático (2021)

148. Marcelo Böhlke

O Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica e os procedimentos especiais: implicações para o programa brasileiro de desenvolvimento de submarino com propulsão nuclear (2022)

149. Viviane Rios Balbino

Terá a paz rosto de mulher? Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres, paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022)

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



O debate sobre temas migratórios encontra-se no topo da agenda internacional, particularmente após as diversas crises humanitárias nos últimos anos – Haiti, Síria, Afeganistão - e o intenso afluxo de migrantes e refugiados em escala global. Importantes atores da cena internacional têm empreendido esforços para a formulação de políticas que promovam o fluxo ordenado, seguro e regular de migrantes e refugiados. Em direção contrária, há crescente tendência de restrição à entrada de imigrantes e de severa diminuição no acolhimento de refugiados. Diante desse cenário, o autor discute as relações entre as políticas de migração e de refúgio no Brasil, com sérios impactos sobre o fluxo de estrangeiros ao país. Examinam-se as movimentações de migrantes e de refugiados rumo ao Brasil no século XXI, bem como se analisa a baixa participação do país na recepção de correntes migratórias e de refugiados em âmbito mundial. O autor oferece elementos para que o Governo brasileiro atue ativamente para a construção de um sistema de governança eficiente e capaz de articular as atividades dos diferentes órgãos envolvidos com temas migratórios e de refúgio, questão que adquire caráter estratégico nos dias de hoje. O estabelecimento de uma renovada estrutura poderá permitir que a recepção de imigrantes e refugiados contribua ativamente para o engrandecimento de uma sociedade caracterizada por sua diversidade, pluralidade e tolerância, aspectos profundamente associados à imagem do Brasil no exterior. Poderá, ainda, ao criar condições para sua rápida integração, trazer benefícios para a economia brasileira, colaborando, assim, para o desenvolvimento nacional no século XXI.