

Panorama das transformações na abordagem jurídica, governança e política migratória no Brasil¹

Panorama de las transformaciones en el abordaje jurídico, de gobernanza y de la política migratoria en Brasil

Jaqueleine Bertoldo²
Diana Araujo de Amorim³
Hermes Correa Dode Junior⁴

RESUMO

Na última década, o Brasil observou transformações nos seus fluxos migratórios, consolidando-se como país de destino e trânsito no contexto dos deslocamentos Sul-Sul. Este trabalho apresenta um panorama das principais alterações na abordagem jurídica e estruturas de governança sobre migrações, refúgio e apatridia no Poder Executivo federal brasileiro. Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, a partir de fontes oficiais do poder público (normativas, dados oficiais, websites), além de levantamento bibliográfico da literatura científica sobre o tema. Os principais achados indicam que houve uma transição da abordagem da agenda migratória no país, de um viés de securitização para um entendimento humanitário. Esse movimento se reflete no amadurecimento das estruturas administrativas e políticas públicas com foco em migração e refúgio desenvolvidas ao

1 Nota dos autores: esse artigo é uma versão atualizada da publicação realizada originalmente em 2023, no "Relatório Anual OBMigra 2023 - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas".

2 Pesquisadora no OBMigra. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná, com período como pesquisadora visitante na Universidade de Ottawa, Canadá. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: bertoldojaque@gmail.com Red academica: <https://orcid.org/0000-0002-3090-3417>

3 Pesquisadora no OBMigra. Mestranda no Programa de Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: diana.amorim12@gmail.com Red academica: <https://orcid.org/0009-0007-1749-7366>

4 Pesquisador no OBMigra. Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pelotas. E-mail: hermesdodejr@gmail.com Red academica: <https://orcid.org/0000-0001-7176-5914>

longo das últimas décadas, e tende a se consolidar com a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, em elaboração - sob coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Palavras-chave: Política migratória. Lei de Migração. Políticas Públicas. Migração. Governança migratória.

RESUMEN

En la última década, Brasil ha observado transformaciones en sus flujos migratorios, consolidándose como país de destino y tránsito en el contexto de movilidad Sur-Sur. Este ensayo presenta una visión general de los principales cambios relacionados con el enfoque jurídico y estructuras de gobernanza en materia de migración, refugio y apatridia en el Poder Ejecutivo federal brasileño. Se trata de una investigación exploratoria y descriptiva que utiliza fuentes oficiales gubernamentales, además de una revisión bibliográfica sobre el tema. Los principales hallazgos indican que hubo una transición en el abordaje de la agenda migratoria en el país, marcada por el paso de un estándar securitizador, a una comprensión humanitaria. Este movimiento se refleja en la madurez de las estructuras administrativas y políticas públicas con enfoque en migración y refugio desarrolladas durante las últimas décadas, y tiende a consolidarse como la Política Nacional de Migración, Refugio y Apatridia, actualmente en elaboración.

Palabras clave: Política migratoria. Ley de Migración. Políticas públicas. Migração. Gobernanza migratoria.

INTRODUÇÃO

No marco dos dez anos do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), a sociedade brasileira observou ao longo da última década uma série de transformações nos seus fluxos migratórios, consolidando o Brasil como um país de destino e trânsito de pessoas migrantes, refugiadas e solicitantes de asilo no contexto dos deslocamentos Sul-Sul. De acordo com Tonhati et al. (2022, p. 99), existem alguns macrofatores que explicam essas mudanças, como a crise econômica internacional de 2007, o desenvolvimento econômico e social do Brasil a partir dos anos 2000 e a imagem do país como potência emergente em razão da sua participação nos BRICS e na organização de grandes eventos mundiais nesse período. Principalmente no caso da crise econômica, essa desencadeou uma reorganização dos fluxos migratórios em escala global, resultando em um crescimento dos deslocamentos entre os países do Sul para o Sul, onde o Brasil surgiu como uma opção de destino alternativa. Esse cenário alterou consideravelmente o perfil e o número da população migrante no país, com um aumento significativo de migrantes de países do Sul Global, especialmente da América Latina e África.

Juntamente com a mudança dos seus fluxos migratórios, o país precisou lidar com o crescimento das demandas em relação à regularização migratória, ao reconhecimento da condição de refúgio e da necessidade de estabelecer mecanismos de proteção complementar e humanitária, bem como para a proteção aos direitos humanos e o acesso às políticas públicas locais. Assim, ao longo da última década, foram criadas diversas políticas e ações no sentido de responder e atender essas demandas, a exemplo das Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para regularização migratória, a aprovação da Lei de Migração em 2017 (Lei 13.445/2017) e políticas específicas, como a Operação Acolhida e o processo de interiorização no âmbito dos deslocamentos da Venezuela, dentre outras ações (Oliveira e Tonhati, 2022).

No caso da mudança legislativa de 2017, que revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro e aprovou a Lei de Migração, iniciou-se também um novo paradigma no que se refere ao tratamento das migrações no país, baseado na proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes, na não-discriminação, na não-criminalização das migrações, na promoção da regularização documental e na inclusão, dentre outros princípios e diretrizes afirmados no texto legal. No momento atual, o país passa por mais dois importantes marcos na construção da sua política migratória, qual seja, a construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia e a realização da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (II COMIGRAR). Superados alguns dos desafios que decorreram nos últimos anos, um dos principais obstáculos consiste, atualmente, na construção e na implementação de uma agenda de políticas públicas que esteja em sintonia e constante diálogo com as especificidades e as diversidades que caracterizam as populações migrantes e refugiadas presentes no Brasil.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama das principais alterações acerca da abordagem jurídica e da atuação das estruturas de governança sobre migrações, refúgio e apatridia no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro. Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva por meio da utilização de fontes oficiais do poder público, como textos normativos, dados oficiais, websites e páginas oficiais, além de levantamento bibliográfico da literatura científica sobre o tema.

O texto foi dividido em duas partes, a primeira apresenta elementos históricos da política migratória brasileira, desde o período em que esteve vigente o Estatuto do Estrangeiro e os principais desdobramentos que levaram à aprovação de um novo marco legal para as migrações no país, a Lei de Migração de 2017, considerada um avanço em termos de reconhecimento e proteção aos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas. Em um segundo momento, apresentamos o mapeamento realizado acerca das atuais estruturas de governança das migrações em âmbito federal, bem como as políticas e medidas de destaque adotadas pelos diferentes colegiados e ministérios vinculados ao Poder Executivo federal.

O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: ELEMENTOS HISTÓRICOS E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Na última década, o Estado Brasileiro observou um aumento considerável nos fluxos migratórios dentro do seu território. De acordo com dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, entre os anos de 2013 e 2022 a imigração para o Brasil cresceu 24,4%, chegando à marca de 1,3 milhões de imigrantes (Agência Brasil, 2021). Nesse contexto, a primeira metade da década (2010-2015), período em que o Brasil apresentava bons indicadores econômicos, foi marcada pela presença de diferentes fluxos do Sul Global, como de senegaleses, ganeses, congoleses, paquistaneses, dentre outros. Já na segunda metade, de 2015 a 2020, esses fluxos reduziram e deram espaço à predominância de migrantes da América Latina, como haitianos, venezuelanos, bolivianos, paraguaios e argentinos, que se constituíram como os principais fluxos migratórios para o país (Tonhati et al., 2022).

Com o aumento do número de migrantes e da diversidade dos fluxos tornou-se evidente que a política migratória vigente já não conseguia lidar com as novas dinâmicas que se apresentavam, o que levou à necessidade de uma atualização dos marcos legais. A antiga legislação brasileira, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), foi desenvolvida no período que ainda vigorava a Constituição de 1967, oriunda da ditadura civil-militar brasileira e, por isso, reproduziu as práticas que caracterizam o período. Conforme explica Minchola (2018, p. 90), nesse contexto, o tema das migrações foi tratado a partir da ótica da repressão e da violência com o objetivo de manutenção de um regime de extermínio de ideologias consideradas subversivas, na qual o estrangeiro constitui-se como uma ameaça ao Estado. Assim, embora a década de 1980 tenha testemunhado o início da abertura democrática que culminaria na Constituição de 1988, a política migratória da época permaneceu pautada na lógica da segurança nacional, na proteção do mercado interno e no controle das fronteiras.

Dessa forma, o Estatuto foi responsável por estruturar a política migratória brasileira, anteriormente presente em decretos e normativas esparsas, trazendo novos elementos para a seleção dos fluxos migratórios, com a regulamentação detalhada dos tipos de vistos de entrada e seus requisitos, a sistematização das medidas compulsórias e punitivas, além de manter as limitações da igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros (Claro, 2015 p. 142). A sua lógica estrutural pode ser observada, especialmente, com os artigos 1º e 2º da lei, que afirmam, respectivamente:

Art. 1. Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais. Art. 2º Na aplicação desta Lei, serão levados em conta a segurança nacional, a organização institucional, os interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem como a defesa dos trabalhadores nacionais (Brasil, 1980).

A análise do conteúdo deste artigo é fundamental para compreender a rationalidade dessa legislação, que reforça a distinção entre aqueles considerados como "desejáveis" e "indesejáveis" (Minchola, 2018). Essa separação se dava por meio de uma política securitária e excludente, na qual a pessoa migrante era sujeita à determinação discricionária das estruturas de poder, repetindo uma lógica de arrefecimento e fechamento das fronteiras conforme as determinações políticas do momento (Morais e Flaviane, 2015).

Nesse sentido, o Estatuto do Estrangeiro apresentava outras disposições que legitimavam a exclusão e a criminalização do sujeito migrante. Um exemplo diz respeito aos direitos políticos, uma vez que as pessoas migrantes não tinham direito de exercer atividades de natureza política dentro do território, como organizar entidades, passeatas, comícios com fins de difundir ideais políticos (Brasil, 1980). Essa restrição estava no art. 107, que apresentava um rol de atividades que eram restritas ou limitadas, reforçando a figura do migrante como alguém indesejado. Embora o Estatuto permitisse a associação de estrangeiros para "fins culturais, religiosos, recreativos, benéficos ou de assistência", havia a previsão no art. 110 acerca da possibilidade de impedimento da realização de conferências, congressos, exibições artísticas e/ou folclóricas por estrangeiros pelo Ministro da Justiça, sempre que julgar necessário ao interesse nacional (Brasil, 1980).

Em relação à criminalização das migrações no período, Minchola (2018, p. 91) explica que os mecanismos de deportação e expulsão eram parte nuclear da legislação, a exemplo do art. 125 que punia o "infrator" com deportação em caso de entrada no território nacional sem autorização, considerado "clandestino", conforme destaca o texto legal (Brasil, 1980). Ainda sobre o assunto, o art. 38 vedava a possibilidade de regularização documental das pessoas que se encontravam indocumentados, bem a conversão de status migratório para aqueles que tivessem entrado no território como turistas ou com vistos temporários, tratando-se de um fator que potencializa as situações de vulnerabilidade e as violações de direitos em razão da possibilidade de deportação e outras punições. Outra medida relacionada à segurança estava no art. 48 e seu parágrafo único, que restringia à matrícula em estabelecimentos de ensino de qualquer grau ao migrante "devidamente registrado", além de prever o fornecimento dos dados de identificação dos migrantes matriculados ao Ministério da Justiça (Brasil, 1980).

Em síntese, o Estatuto do Estrangeiro norteou o tratamento da situação jurídica do migrante no Brasil durante 27 anos, de 1980 até 2017, tornando-se gradualmente desatualizado e incompatível com a nova ordem jurídica instaurada pela Constituição de 1988, pautada na democracia e nos direitos

fundamentais. Ocorre que, mesmo com a aprovação da nova Constituição, o tratamento dado às migrações continuou a refletir a lógica de distinção entre nacionais e estrangeiros, o que, segundo Minchola (2018, p. 91), evidencia uma convivência relativamente pacífica entre uma "ordem principiada por direitos fundamentais para os cidadãos e uma ordem marcada pela discricionariedade do Estado para o não-nacional". Por outro lado, as mudanças no cenário político do país abriram espaço para que diferentes atores sociais voltados à causa das pessoas migrantes pudessem intensificar os debates e as reivindicações por um novo marco legal a partir dos direitos humanos e dos princípios constitucionais, constituindo um período de transição até a aprovação da Lei de Migração em 2017 (Oliveira, 2020, p. 42).

Esse período de transição foi marcado pela adoção de certos mecanismos inspirados no reconhecimento dos direitos das pessoas migrantes. Assim, em 1997, foi aprovada a Lei 9.474 que implementa no Brasil os dispositivos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 das Nações Unidas, além de outras providências. Embora a Convenção tenha sido adotada pelo Brasil em 1984, com a aprovação da lei, o país internalizou os compromissos internacionais em matéria humanitária, tendo sido considerada um marco para a proteção aos refugiados no país. Além disso, o país foi o primeiro da região a elaborar uma legislação nacional para refugiados, além de incorporar a definição ampliada do conceito de refugiado, presente na Declaração de Cartagena, tornando-se uma referência no contexto da América Latina e Caribe (Moreira, 2008). Além disso, o estatuto inovou ao possibilitar a emissão de documentos como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e da Carteira de Trabalho e Previdência Social, ainda durante o processo de reconhecimento de refúgio, o que até os dias atuais permite aos solicitantes o acesso aos serviços públicos e ao mercado de trabalho local mesmo sem a autorização de residência. A lei também avançou por meio da criação de um órgão colegiado para analisar e julgar os pedidos de refúgio, o Comitê Nacional para Refugiados (Conare). Segundo Oliveira (2020), a aprovação do Estatuto dos Refugiados sinalizava uma mudança sobre a agenda das migrações no país, seguida por outras medidas importantes, como veremos a seguir.

Dentre essas medidas, destacamos a consolidação do Acordo de Residência do Mercosul e sua internalização no país por meio do Decreto 6.975 de 2009, que facilitou a circulação e o ingresso de migrantes dos países do bloco, ou seja, Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, além de incluir Bolívia e Chile. O acordo simplificou os procedimentos para obtenção de residência, tendo como impacto um aumento da migração dos países sul-americanos. Conforme explica Oliveira (2020, p. 49), a aprovação do acordo foi um dos principais eventos do processo de flexibilização pois estava em oposição direta com o Estatuto do Estrangeiro que tinha como objetivo restringir a circulação entre os países vizinhos. Segundo o autor, os maiores impactos dessa política podem ser observados a partir de 2011, sendo que durante os anos que se seguiram, até 2017, foram observados mais de 85 registros de residência com base no Acordo.

Além disso, foram adotadas algumas medidas pontuais nesse processo, a exemplo da Lei de Anistia Migratória, aprovada em 2009, que tinha como objetivo permitir a regularização documental de migrantes que estavam indocumentados no país. O mecanismo da anistia já havia sido utilizado no país em outras oportunidades, em 1981, 1988 e 1998, e, em sua última ocasião, beneficiou mais de 40 mil migrantes, confirmado o anacronismo da legislação vigente (Campos, 2010). Outros avanços importantes foram tomados pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), criado ainda em 1980, e que, na prática passou a regular a política migratória no país à medida em que o Estatuto do Estrangeiro ia se tornando cada vez mais incompatível (Oliveira, 2020, p. 43). Nesse contexto, o CNIg editou duas resoluções normativas que vieram atender importantes demandas migratórias: uma em 2008, que concedia vistos ao companheiro em união estável, independente do sexo; enquanto a segunda, em 2010, garantia a permanência no país ao estrangeiro que tivesse sido vítima de tráfico de pessoas (Tonhati et al., 2022).

Assim, após o Estatuto dos Refugiados e o Acordo do Mercosul, um terceiro fator foi determinante para provocar a mudança no marco legal migratório brasileiro, qual seja, a chegada da população haitiana em maior escala a partir de 2010⁵ em razão de um terremoto e, posteriormente, da população venezuelana, que iniciou em 2015 e foi crescendo de forma sucessiva nos anos seguintes (Oliveira, 2020). Em ambos os casos, a primeira estratégia desses coletivos para regularização migratória no país foi a solicitação de refúgio, que constitui um direito de toda pessoa, de acordo com a Convenção de 1951.

Ocorre que, no caso da migração haitiana, especialmente motivada por questões ambientais e socioeconômicas, não havia previsão para o reconhecimento da condição de refúgio pela legislação local. Por essa razão, conforme os pedidos foram crescendo em volume, o Estado brasileiro recorreu à criação de um instrumento legal para acolhida por razões humanitárias, com a edição da Resolução Normativa (RN) 97, em 2012, com três renovações até a aprovação da nova Lei de Migrações. No caso da Venezuela, apesar de, posteriormente, o Estado Brasileiro ter reconhecido em 2019 a condição de refúgio fundado na sistemática violação de direitos ao povo venezuelano, em um primeiro momento, o CNIg também adotou uma via excepcional para regularização do fluxo por meio da edição da RN 126, em março de 2017, que concedia residência temporária de até 2 anos para nacionais de países fronteiriços em que não estivesse em vigor o acordo do Mercosul.

5 Sobre o fluxo de haitianos para o Brasil, suas causas, dados quantitativos e outras informações, consultar HENDERSON, Joseph. Diáspora: As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa [Tese de Doutorado], Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracoes/migracao-haitiana/diaspora-as-dinamicas-da-mobilidade-haitiana-no-brasil-no-suriname-e-na-guiana-francesa/> Acesso em: 31 ago. 2023.

Da análise desse contexto, Redin e Minchola (2015, p. 207) explicam que o tratamento jurídico da migração no Brasil, à época, encontrou eco nas práticas administrativas interministeriais por meio de respostas que estavam sendo norteadas por uma "compreensão de acolhimento e proteção de direitos de imigrantes". Segundo os autores, essas medidas estavam ligadas a uma compreensão de que tais fluxos devem receber uma resposta humanitária por parte do Brasil.

Embora em menor escala, esse período que comprehende os anos de 2011 a 2017 é marcado por outros fluxos caracterizados pela vulnerabilidade socioeconômica, como de migrantes vindos de países como Senegal, República Democrática do Congo, Angola, Gana, dentre outros. Em razão da inexistência de mecanismos legais para obter documentação no país, muitos migrantes passaram a solicitar refúgio, uma vez que se tratava da única via que oferecia a possibilidade de regularização em muitos casos que, geralmente, não se enquadram na concepção tradicional do refúgio (Redin, 2015; Minchola, 2018, p. 97). Ocorre que esse não é um instrumento adequado para regularização migratória, pois confere ao solicitante um status precário, temporário e restrito, gerando situações que contribuíram para atestar as limitações do Estatuto do Estrangeiro e do sistema migratório brasileiro.

Esse cenário mostra, de forma resumida, o ambiente das migrações no cenário nacional dentro do qual emergiu a Nova Lei de Migração, após uma série de discussões no âmbito do poder público, da sociedade civil organizada, da academia, além de ter recebido grande atenção midiática e de outros grupos mais conservadores ou de orientação política de direita, contrários à aprovação da lei. Em síntese, a intensificação dos fluxos de migrantes haitianos, venezuelanos e tantos outros exigiram, assim, que as autoridades brasileiras repensassem as normas para o tratamento das migrações no Brasil que culminou, posteriormente, com a substituição do Estatuto do Estrangeiro e do seu paradigma securitário. (Tonhati et al., 2022, p. 105). Além disso, outras questões precisavam ser enfrentadas, para além da documentação, como o acesso aos direitos humanos e a necessidade de políticas públicas em outros setores, como educação e saúde, intensificando o debate em torno do tema.

Segundo Minchola (2018), a ideia de elaboração de um novo marco legal para as migrações já vinha sendo discutida na agenda política pelo menos desde o ano de 2009, com a apresentação do Projeto de Lei 5655 que, no entanto, reproduzia muitas disposições do Estatuto do Estrangeiro e não avançou em sua tramitação. Foi, contudo, há exatos dez anos, em 2013, quando o projeto que viria futuramente tornar-se a atual Lei de Migração foi apresentado ao senado com o objetivo de criar um novo panorama jurídico para o tratamento das migrações no país. Trata-se do Projeto de Lei do Senado 288 de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes que, de acordo com Minchola (2020):

[...]resulta, assim, de um longo trajeto de formulação a partir do nacional e do internacional, do local e do global, com tentativas de criar uma lei que garanta direitos aos imigrantes internacionais e que esteja alinhada com experiências de seu tempo, propondo-se a romper com uma lógica antecedente de tratamento do imigrante como ameaça pelo Estado, embora sem, necessariamente, criar um rompimento radical de organização jurídica.

Assim, em 2014, o Poder Executivo promoveu a 1^a Comigrar, Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, com o objetivo de promover um diálogo social ampliado sobre o tema das políticas públicas de migração e refúgio. A etapa nacional contou com a participação de 788 participantes, com mais de 500 delegados de 30 diferentes nacionalidades de 21 estados brasileiros diferentes. Além disso, na etapa preparatória, aconteceram 202 conferências regionais, com quase 3000 propostas e envolvimento de mais de 5000 pessoas ao redor do país (ACNUR, 2014). A conferência teve cinco eixos de debate, quais sejam, a) a igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; b) a inserção social, econômica e produtiva; c) a cidadania cultural e reconhecimento da diversidade; d) a abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção; e) e, por último, a participação social e cidadã, transparência e dados (Brasil, 2014). Segundo Redin (2015), a escolha dos eixos, todos voltados a uma agenda de direitos humanos, mostram "o esgotamento do modelo político-normativo tradicional com que o tema da mobilidade humana internacional é tratado". Além disso, a experiência da Comigrar sinalizou a reformulação das práticas do Estado com o tema das migrações, bem como a importância de incluir as comunidades migrantes e refugiadas no centro do debate acerca das políticas públicas no país.

Assim, após um longo processo legislativo e a aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o projeto de lei entrou em seu trâmite final em 2017 em meio a um momento político confuso e sob muitas incertezas, *pós-impeachment*⁶, quando foi aprovada a Nova Lei de Migração e encaminhada para sanção do então presidente da república. Durante o processo de aprovação da lei, no entanto, surgiram pressões e ataques, tanto nas redes sociais como em meios offline, coordenados por grupos e movimentos políticos conservadores que se opunham à aprovação da Lei (Fundação Getúlio Vargas, 2017). Assim, logo no período antecedente à sanção presidencial, os setores conservadores ganharam ainda mais força, tendo promovido uma Marcha Anti-Imigração em São Paulo, que somada à pressão do Ministério da Defesa, do Gabinete de Segurança Institucional e da Política Federal, contribuíram diretamente para que a Lei fosse aprovada com 21 vetos pelo Presidente Michel Temer (Folha de São Paulo, 2017; Minchola, 2018, p. 101).

⁶ O impeachment da então Presidente Dilma Rousseff iniciou-se em dezembro de 2015, quando o Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha recebeu a denúncia que a acusava de ter cometido crime de responsabilidade por suposto uso indevido do orçamento sem previsão legal, popularizado como pedaladas fiscais. Ela foi condenada pelos deputados em 24 de abril de 2016 e pelo Senado em 30 de agosto de 2016, em um período de intensa crise política no país (Baron, 2019).

Dentre os principais vetos, Tonhati et al. (2022, p. 106) destacam a previsão do art. 118 que previa a concessão de anistia migratória para concessão de autorização de residência a migrantes que tivessem entrado no país antes de 2016, independente da situação migratória. O presidente também vetou os artigos que teriam permitido a participação de migrantes em cargos, empregos ou funções públicas, bem como os artigos que estendiam o acesso aos serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social aos visitantes (Brasil, 2017a). De acordo com os autores, os vetos podem ser compreendidos como resquícios remanescentes do Estatuto do Estrangeiro. Isso ocorre, principalmente, porque a maioria das justificativas que fundamentam os vetos incluiu considerações relacionadas à soberania e aos interesses nacionais, em contraste com a perspectiva humanitária confirmada pela Lei de Migração (Tonhati et al., 2022). Cabe destacar que, apesar de o Poder Legislativo possuir prerrogativa constitucional para rever os vetos, a Lei de Migração entrou em vigor com os vetos em novembro de 2017.

Apesar dos vetos, com a aprovação do novo marco legal migratório, o Brasil se coloca como um país preocupado em compreender as novas dinâmicas migratórias, cujos movimentos não se estabelecem apenas entre Sul e Norte, mas entre as Sul e Sul, bastante presente na América Latina. Consequentemente, a nova Lei representa um avanço significativo na pauta das migrações e refúgio no país, deslocando o foco de uma abordagem restritiva para uma fundamentada nos princípios dos direitos humanos. Ao tratar a pessoa migrante como sujeito de direitos e garantias, esse instrumento jurídico reconhece e concede aos migrantes uma série de prerrogativas anteriormente concedidas apenas aos cidadãos nacionais (Tonhati et al., 2022, p. 106). Dentre os principais avanços, destacamos os princípios que orientam o marco legal e sua aplicação e os direitos previstos no art. 4, especialmente, o direito de acesso aos serviços públicos sem discriminação, inclusive em razão da condição migratória; o direito à educação; o direito de reunião e associação; o direito à reunião familiar e outros direitos civis, sociais, culturais e econômicos (Brasil, 2017a).

Após a aprovação da Lei, a discussão e construção do regulamento da Lei 13.445/2017 também foi alvo da atenção das organizações e instituições que defendem os direitos das pessoas migrantes. Nesse sentido, dezenas de instituições da sociedade civil e acadêmicas apresentaram uma Carta Aberta⁷ com uma série de preocupações em relação à minuta do decreto de regulamentação. Apesar das reivindicações, o regulamento foi aprovado via Decreto nº 9.9119 de 2017 e ignora, segundo Delfim (2017), a maioria dos pedidos realizados pelas organizações pró-migrações. Em síntese, o Decreto mantém a existência de lacunas sobre as condições e requisitos para emissão de vistos humanitários; cria um sistema complexo de tipologia de vistos e residências; além da apresentar restrições para obtenção de

⁷ Disponível em: <https://igarape.org.br/carta-aberta-sobre-o-processo-de-participacao-social-na-regulamentacao-da-lei-13-45517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-lei-de-migracao/> Acesso em: 18 ago. de 2023.

vistos de trabalho, com prioridade para "mão-de-obra estratégica", dentre outros fatores contrários aos princípios da Lei de Migração. Nesse sentido, algumas das críticas acerca do novo marco legal destacam que, apesar do rol de direitos previstos, foram mantidas algumas restrições, como explica Redin (2022):

Dentre essas restrições, o ingresso e permanência no território nacional foi mantido sob o poder discricionário e seletividade do Estado. Essa negação de um direito humano de migrar carrega toda a potencialidade da exclusão do outro, de um outro estrangeiro [...] que muito dificilmente poderá se inserir nas leis de reciprocidade internacionais.

Nesse sentido, sabe-se que a aprovação de uma lei não é suficiente para modificar todo um pensamento jurídico enraizado em alguns entes estatais, agentes migratórios e na própria sociedade brasileira que, durante décadas, fomentou um imaginário securitário e mercadológico em relação à migração, reforçando uma política migratória calcada em práticas e discursos racializados e xenofóbicos. Algumas dessas expressões puderam ser visualizadas nos anos seguintes, durante a pandemia de COVID-19, quando o Governo Federal adotou uma série de medidas para criminalização das migrações, restrição de circulação e fechamento de fronteiras que afetou, de modo especial, os fluxos vindos da Venezuela.

De acordo com Tonhati et al. (2022, p. 115), a pandemia de COVID-19, que iniciou em 2020, afetou a mobilidade humana de uma forma sistêmica e sem precedentes, tendo atingido quase todos os países do mundo e causando impactos na economia, nos sistemas de saúde, nas relações sociais e também nas fronteiras⁸. No caso do Brasil, os movimentos de entrada e saída do território caíram para o nível mais baixo dos últimos 20 anos, bem como os pedidos de asilo, que reduziram drasticamente. Parte dessa redução pode ser explicada pelas sucessivas medidas de fechamento das fronteiras, adotadas pelo governo brasileiro como parte da sua política de contenção à disseminação do vírus. Nesse contexto, o caso mais emblemático foi o fechamento da fronteira terrestre entre Brasil-Venezuela, ordenado pelos dois países e que levou à suspensão das atividades de recepção, identificação, regularização, bem como dos atendimentos social e jurídico (Figueira e Figueiredo, 2020). Ocorre que, apesar dessas medidas, o fluxo de migrantes e pessoas em busca de refúgio vindos da Venezuela não foi interrompido, implicando em um agravamento dos tensionamentos na região, o aumento da concentração de pessoas nos postos de controle, além dos fluxos por meio das vias não regulares (Brígido e Uebel, 2020, p. 43).

8 Logo no início da pandemia de COVID-19, em março de 2020, o governo federal editou a Portaria Interministerial Conjunta n. 158, que restringiu a entrada de não nacionais vindos da Venezuela por meios terrestres, inclusive daqueles que já possuíam autorização de residência permanente no Brasil. Após sucessivas medidas administrativas, a Portaria n. 255 de 2020 reuniu as medidas de restrição de circulação, incluindo não nacionais de qualquer nacionalidade e independente da via de ingresso ao território.

Conforme foi possível observar, além das mudanças em relação aos fluxos, no último período (2013-2023) também foi marcado por importantes eventos sociais e políticos que impactaram a agenda brasileira para as migrações e o refúgio. Destacam-se, por exemplo, o intenso processo social e político que culminou com a aprovação no novo marco legal em 2017. A Lei de Migração surge com o objetivo não somente de regulamentar os fluxos migratórios mas, principalmente, de instituir direitos às pessoas migrantes e refugiadas no país.

A concretização desses direitos depende, contudo, de políticas públicas e um modelo de governança conjunto e articulado entre os diferentes ministérios, órgãos e entes federados. Atualmente, no campo das migrações, o momento político tem sido marcado pela retomada dos processos de discussão e participação social para a elaboração da criação da política nacional para a agenda - com destaque para a realização da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátridio (II COMIGRAR). Convocada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) por meio da Portaria SENAJUS/MJSP nº 81/2023, o processo é composto por uma etapa preparatória, além da nacional. Na etapa preparatória, têm sido realizadas conferências estaduais, livres nacionais e livres locais, com o objetivo de fomentar o debate nas localidades, com a participação de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, seus coletivos e associações, trabalhadores dos serviços de atendimento ao público, pesquisadores, servidores públicos, organizações da sociedade civil e representantes de classe, além de organismos internacionais (MJSP, 2023a).

A partir das contribuições trazidas pelas conferências da etapa preparatória, será realizada a etapa nacional, prevista para junho/2024, em Foz do Iguaçu (PR). Nessa ocasião, há expectativa de que sejam discutidos insumos para a elaboração de um Plano Nacional para a agenda em questão. Esse processo, de elaboração de uma Política e de um Plano de caráter nacional, é, sem dúvida, essencial para consolidar as políticas públicas de acolhimento da população migrante e refugiada no Brasil.

MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA EM NÍVEL FEDERAL

Esse deslocamento da normativa brasileira sobre migração - de uma abordagem securitizadora para o viés humanitário, de acolhida - também pode ser visto na evolução das estruturas do Poder Executivo federal para estabelecer a governança desse tema, em nível nacional. Apesar da ausência de uma Política Nacional exclusiva para a agenda migratória, ao longo dos últimos 10 anos foram estabelecidas e fortalecidas instituições e espaços de debate e tomada de decisão sobre a garantia de direitos e acesso a serviços públicos de migrantes, refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas - à luz dos princípios constitucionais.

Esse movimento também foi estimulado pela pressão da sociedade civil e de entes subnacionais nos quais a agenda migratória se tornou prioridade ao longo dos últimos anos, principalmente em função do aumento no fluxo de chegada de migrantes e solicitantes de refúgio em seus territórios, e da maior demanda sobre equipamentos e serviços públicos locais.

Nesse contexto, destacam-se as seguintes estruturas de governança de temáticas específicas vinculadas à agenda migratória: Comitê Nacional para os Refugiados (Conare); Conselho Nacional de Imigração (CNIg); Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE); e o Grupo de Trabalho para o estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)

Promulgada em 1997, a Lei 9.474 ratifica o compromisso do Brasil com as determinações do Estatuto dos Refugiados de 1951, e define os mecanismos de implementação deste no país. Em termos de governança, a normativa cria o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), colegiado de caráter deliberativo coletivo, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que é responsável por analisar e reconhecer as solicitações de refúgio, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados no Brasil (Brasil, 1997).

Cabe destacar que a Lei 9.474/1997 traz uma definição avançada do conceito de refugiado, contemplando noções tanto diretrizes internacionais clássicas (Convenção de Genebra de 1951), quanto interpretações mais amplas (Declaração de Cartagena de 1984), como o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH). É a partir dessas diretrizes que o Conare deve nortear suas atividades.

Até 2023, o Conare já reconheceu mais de 65.800 solicitações de refúgio, apresentadas principalmente por nacionais de países como Venezuela (70,63%); Síria (5,15%), Senegal (4,3%) e Angola (2,92%). De todos os reconhecimentos, mais de 49.600 tiveram fundamentação na GGVDH (MJSP, 2023b), entendimento consolidado pelo Comitê principalmente para os casos de venezuelanos, sírios, afegãos e de pessoas oriundas da República do Mali e de Burkina Faso (MJSP, 2022).

Em uma decisão de maio de 2023, o Comitê reforçou sua abordagem avançada sobre refúgio, ao deliberar de forma favorável à adoção de procedimento simplificado para análise de solicitações de refúgio de pessoas LGBTQIA+ oriundas de países que prevêm pena de morte ou prisão para gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (MJSP, 2023c).

Em termos de governança, além do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), integram e possuem direito a voto no Conare os seguintes representantes do Poder Executivo federal: Ministério da Educação (MEC);

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Saúde (MS); Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Polícia Federal (PF). O colegiado também conta com a participação da Cáritas Arquidiocesana, enquanto representante da sociedade civil. Também participam - na condição de observadores, ou sem direito à voto - o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Procuradoria-Geral de República (PGR), a Defensoria Pública da União (DPU) e os ministérios dos Povos Indígenas (MPI); das Mulheres (MMulheres); da Igualdade Racial (MIR); dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC); e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (Junger Da Silva et al., 2023).

Conselho Nacional de Imigração (CNIg)

Estrutura de governança semelhante, mas com foco nos fluxos migratórios voluntários, foi estabelecida pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e atualizada pelo decreto que regulamenta a Nova Lei de Migração (Dec. 9.199/2017): o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), atualmente também vinculado e presidido pelo MJSP. Colegiado deliberativo, normativo e consultivo, é responsável principalmente por coordenar e orientar as atividades de imigração laboral no Brasil.

Também compõem o CNIg representantes dos ministérios dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC); Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Fazenda (MFaz); Educação (MEC); Relações Exteriores (MRE); Trabalho e Emprego (MTE) e Polícia Federal. A participação social ocorre por meio da participação de representantes das três principais centrais sindicais a nível nacional (atualmente, a saber: Central Única dos Trabalhadores – CUT; União Geral dos Trabalhadores – UGT; e Força Sindical – FS), bem como representantes dos principais setores empregadores (a saber: Confederação Nacional da Indústria - CNI; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; e Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF); além de um representante da comunidade científica e tecnológica (atualmente a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC) (CNIg, 2023a).

Nos últimos anos, o colegiado tem se dedicado a pautas como autorizações de residência para indivíduos sem e com vínculo empregatício no Brasil, e, neste último caso, conforme perfil da atividade econômica (ex: setor financeiro; serviços; atividade comercial; atividades esportivas; telecomunicações, entre outros) (CNIg, 2023b). Para fundamentar as decisões técnicas em torno dessas agendas o CNIg estabeleceu, em 2013, parceria com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) com foco em ampliar o conhecimento sobre os fluxos migratórios internacionais no Brasil, a partir da condução de estudos teóricos e empíricos, e estratégias para o aprimoramento das políticas públicas relacionadas ao tema, considerando três cenários que impactam o Brasil: a imigração internacional; a emigração brasileira e projetos migratórios de retorno dos emigrantes brasileiros (MJSP, 2022b).

Também vale destaque para a atuação do CNIg entre 2011 e 2012, no contexto de intensificação da entrada de haitianos no Brasil. À época, de forma geral, tal população adentrava o território brasileiro e solicitava refúgio, cabendo ao Conare conduzir o processo administrativo a partir dali. Contudo, os pedidos estavam majoritariamente fundamentados na instabilidade socioeconômica e de infraestrutura no país de origem, dados os desdobramentos de um terremoto que devastou a capital, Porto Príncipe, em 2010. Por estarem vinculados diretamente a um evento ambiental, os casos não se encaixavam nas premissas tradicionais do direito internacional acerca do refúgio, e apesar de naquele momento estar em consolidação no Brasil a interpretação mais abrangente do conceito (conforme a Declaração de Cartagena), a princípio as solicitações foram negadas pelo Conare, que se via sem respaldo jurídico para encaminhar os casos (Fernandes e Faria, 2017).

Por outro lado, havia o reconhecimento das autoridades brasileiras de que se tratava de uma questão humanitária duradoura, e a agenda passou a ser conduzida pelo CNIg. Dessa forma, o Conselho criou uma autorização de permanência em território brasileiro a um grupo restrito de haitianos. Contudo, a demanda se mostrou constante e com tendência de crescimento, e o mecanismo foi aprimorado, por meio da concessão de um visto humanitário para os haitianos, conforme estabelecido na Resolução Normativa 97/2012 (Fernandes e Faria, 2017).

A normativa colaborou para um entendimento mais amplo para fluxos migratórios relacionados a causas ainda não previstas diretamente nas normativas nacionais e internacionais. Nesse sentido, a consolidação veio com a Lei de Migração e seu decreto regulamentador (Decreto 9.199/2017), que prevêem visto temporário para acolhida humanitária para apátridas ou nacionais de países que se encontrem em situação de grave ou iminente instabilidade institucional; conflito armado; calamidade de grande proporção; desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário (Brasil, 2017b).

Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE)

Estrutura de governança de temas da agenda migratória nacional que surge posteriormente, a princípio em caráter temporário, em contexto de intensificação dos fluxos migratórios de venezuelanos na região norte do país em 2018, especialmente no estado de Roraima e consequente pressão dos equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, assistência social, moradia, entre outros (CFAE, 2019).

Criado a partir da Lei 13.684/2018, o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) está inserido no contexto da Operação Acolhida, iniciativa do governo brasileiro para garantir atendimento a migrantes e refugiados venezuelanos, a partir do controle da fronteira e triagem aos indivíduos que chegam ao Brasil; acolhida e assistência em abrigos emergenciais; posterior

realocação voluntária (denominada interiorização) dos indivíduos e famílias para municípios em todo o país, com foco em viabilizar sua integração social, econômica e cultural no território brasileiro. Além do Poder Executivo federal, a Operação envolve os estados, municípios, as Forças Armadas, Poder Judiciário, organizações internacionais e mais de 100 organizações da sociedade civil (MDS, 2023). Nesse sentido, cabe ao CFAE, de forma geral: estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias para a implementação da assistência emergencial; realizar mediação e articulação com os estados e municípios, assim como organizações da sociedade civil, que queiram integrar a iniciativa; e supervisionar a execução das ações previstas (Brasil, 2018).

O CFAE é presidido pela Casa Civil, e também conta com a participação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), e dos ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC); da Defesa; da Mulher (MMulher); Trabalho e Emprego (MTE); Educação (MEC); Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS); Relações Exteriores (MRE); Fazenda (MFAz); Saúde (MS); Desenvolvimento Regional (MDR) (Brasil, 2021).

Considerando os eixos de atuação da Operação, o CFAE conta com apoio técnico de subcomitês temáticos (compostos pelos mesmos ministérios integrantes da Operação) a saber: Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade (Brasil, 2021). Para a implementação das estratégias previstas nas localidades, o governo brasileiro conta com o apoio de autoridades locais, além de entidades como a Defensoria Pública da União (DPU); Tribunal de Justiça de Roraima; Organização Internacional para as Migrações (OIM); Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Comitê Internacional da Cruz Vermelha, entre outras organizações parceiras (Brasil, 2023).

Entre março de 2018 e março de 2023, 100 mil pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas haviam participado de iniciativas de interiorização, no contexto da Operação. À época, mais de 930 municípios brasileiros integravam a iniciativa, sendo destino de tal população. Importante ressaltar que os entes subnacionais que aderem à Operação podem receber repasses financeiros da União para viabilizar apoio aos indivíduos e famílias interiorizados (MDS, 2023).

Grupo de Trabalho para o estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia

Apesar de relevantes para a condução de políticas e ações com foco nas demandas e desdobramentos dos fluxos migratórios internacionais no Brasil, as iniciativas de governança mencionadas anteriormente possuem, de certa forma, escopo de atuação específico (ex: agendas discutidas; público-alvo,

etc.) no amplo campo das migrações. Nesse sentido, partindo de princípios como a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a Lei de Migração traz uma abordagem ampla e transversal para a garantia de tais direitos. Para isso, prevê a criação de uma Política Nacional para coordenar ações setoriais a serem implementadas pelo Executivo federal em articulação com os estados e municípios, e em parceria com sociedade civil e organismos internacionais e entidades privadas (Brasil, 2017a; MJSP, 2023a).

Nas últimas décadas a agenda de migração e refúgio, de forma ampla, estão sob competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS) e do Departamento de Estrangeiros (DEEST), a ela vinculado. A partir de 2016 (BRASIL, 2016) a nomenclatura do Departamento foi alterada, e o Departamento de Migrações (DEMIG/SENAJUS) passou a ser responsável por formular e apoiar a implementação de políticas públicas e iniciativas com foco na promoção dos direitos, integração social e laboral de migrantes e refugiados no Brasil (MJSP, 2023d).

Nesse sentido, considerando as alterações normativas e administrativas mencionadas, em 2023 foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) para elaboração dessa política, sob coordenação do DEMIG (MJSP, 2023e). Com intuito de desenvolver diretrizes que promovam soluções e políticas públicas duradouras, para além da regularização migratória e do atendimento emergencial, o GT desenvolve suas atividades a partir de cinco eixos temáticos: i) Regularização Migratória; ii) Integração Local; iii) Promoção e proteção de Direitos, combate à xenofobia e ao racismo; iv) Participação Social; e v) Relações Internacionais e Interculturalidade (MJSP, 2023f). Por meio dos eixos, o GT ficou responsável por realizar reuniões temáticas para, a partir de documentos-base, coletar informações e propostas de atores (especialistas, gestores, representantes das populações-alvo) com atuação ou interesse na matéria da migração, refúgio e apatridia. As contribuições coletadas durante o processo serão compiladas pelo MJSP, por meio de um relatório de diagnóstico dos temas abordados, com intuito de ser submetido à consulta pública e servir de insumo para o desenho final da Política Nacional (MJSP, 2023f).

Além do MJSP, outros 13 ministérios compõem o GT, com destaque para Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS); Saúde (MS); Cidades (MCid); Portos e Aeroportos (MPA); Igualdade Racial (MIR); Povos Indígenas (MPI) e Meio Ambiente e Mudança Climática (MMA). Também integram o GT representantes dos ministérios públicos federal e estadual; defensorias públicas da união e estaduais; Conselho Nacional de Justiça (CNJ); além de organizações internacionais e da sociedade civil com atuação na pauta de migração e refúgio (MJSP, 2023g).

Políticas públicas em vigor

A ausência de uma Política Nacional não significa, contudo, a inexistência de iniciativas públicas que atendam a população migrante, refugiada e apátrida no país. Além das estruturas de governança apresentadas anteriormente, os ministérios vinculados ao Poder Executivo federal têm desenvolvido e aprimorado, ao longo da última década, programas e serviços públicos para a garantia de direitos, integração social e atendimento de tais grupos no contexto brasileiro.

Conforme previsto na Constituição Federal (Brasil, 2018) e na Lei de Migração, não deve ser feita distinção entre brasileiros e imigrantes, principalmente em relação à garantia de direitos humanos e de acesso a serviços, programas e benefícios sociais. Nesse sentido, vale destacar a inclusão automática de migrantes, refugiados e apátridas em sistemas de serviços públicos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o que implica em seu direito de acesso a equipamentos públicos de atenção básica, média e alta complexidade - Unidades Básicas de Saúde - UBS; Unidades de Pronto Atendimento - UPA; Centros de Atenção Psicossocial - CAPS; hospitais; farmácias populares, entre outros. Tal população também pode acessar os serviços ligados a iniciativas como Farmácia Popular; Programa Nacional de Imunizações; Programa Brasil Sorridente; prevenção, diagnóstico e tratamento de infecções sexualmente transmissíveis; assim como políticas de equidade transversais, como a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, entre outras (Senado Federal, 2023).

Em junho de 2023, o Ministério da Saúde anunciou a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar Política Nacional de Saúde das Populações Migrantes, Refugiadas e Apátridas, com o objetivo de realizar um diagnóstico nacional da saúde de tais populações e propor diretrizes no âmbito da vigilância, assistência, promoção e cuidado integral de sua saúde; além de propor programa de qualificação para os trabalhadores do SUS para o atendimento de tal público-alvo (MS, 2023).

No contexto do GT para elaboração da Política Nacional, o Ministério da Saúde também está envolvido nas discussões sobre como reduzir as barreiras de acesso de migrantes, refugiados e apátridas ao SUS; e sobre como qualificar os sistemas de informação de saúde, para viabilizar a geração de dados e indicadores sobre a saúde de tais grupos no Brasil, a fim de estabelecer um diagnóstico mais claro sobre seu perfil e demandas específicas. Outra frente de trabalho seria a sensibilização e treinamento de gestores e trabalhadores do SUS, assim como a elaboração e tradução de documentos e cartilhas sobre direito à saúde e à participação social no SUS (Senado Federal, 2023).

A inclusão de migrantes, refugiados e apátridas também é automática no

Sistema Único de Assistência Social (SUAS): independente de sua situação migratória tais grupos têm direito ao atendimento nas estruturas de proteção psicosocial básica e especializada (Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP), assim como abrigos e serviços de acolhida), e são elegíveis aos mecanismos, programas e benefícios sociais federais, como o Cadastro Único (CadÚnico), Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (MDHC, 2023).

O acesso à Educação básica também é um direito constitucional garantido a brasileiros e nacionais de outros países (Brasil, 1988), contudo na última década algumas iniciativas de reforço da garantia ao acesso de migrantes, refugiados e apátridas ao sistema público de ensino básico se destacam. É o caso da Resolução CNE/CEB 1/2020, que reconhece a vulnerabilidade de tais populações e garante seu direito à matrícula mesmo em caso de ausência de documentação comprobatória anterior. Para tal, a normativa estabelece um processo facilitado, a partir de avaliação de cada caso, e inscrição em qualquer ano ou série, conforme desempenho e/ou simplesmente faixa etária (CNE, 2020).

O Ministério da Educação (MEC) também desenvolveu iniciativas relacionadas ao reconhecimento de formação no nível superior de migrantes, refugiados e apátridas, tanto pela Plataforma Carolina Bori (MEC, 2023) - para solicitação, gestão e controle de processos de revalidação e reconhecimento de diplomas emitidos por instituições de ensino de outros países; quanto pelo Programa Re-Saber (Sistema Nacional de Reconhecimento e Certificação de Saberes e Competências Profissionais) - que tem como foco formalizar o conhecimento e competências adquiridos pelos indivíduos ao longo de sua vida profissional fora dos sistemas regulares de ensino (Senado Federal, 2023). Em 2022, o MEC também estimulou o acesso de migrantes e refugiados à Educação de Jovens e Adultos (EJA), ao estabelecer em edital do Programa de Apoio à oferta da EJA Integrada à Educação Profissional (Programa EJA Integrada - EPT) prioridade aos projetos que contemplam atendimento a refugiados e migrantes (incluindo oferta de curso de português como língua de acolhida) (MEC, 2022).

No contexto do GT para elaboração da Política Nacional, o MEC sinalizou contribuição em relação à criação de protocolos e planos de atendimento a alunos migrantes; e a ampliação e institucionalização de programas com foco na qualificação continuada dos profissionais da educação, para atendimento da população em questão (Senado Federal, 2023).

Em termos de Trabalho e Renda, a Lei de Migração traz como princípio o acesso igualitário e gratuito ao trabalho e a garantia aos direitos trabalhistas (Brasil, 2017a). Nesse sentido, o CNIG atua na análise e proposição de diretrizes para a atração e regularização de mão de obra qualificada no Brasil. Dessa forma,

migrantes e refugiados têm direito à Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), bem como às garantias asseguradas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em caso de vínculo empregatício normal, como salário-mínimo; férias remuneradas; 13º salário, etc; e garantias previdenciárias, como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Seguro-Desemprego (MDHC, 2023).

Em paralelo, em 2019 o governo federal simplificou o processo de registro de imigrantes autônomos no regime de microempreendedores individuais (MEI), para fomentar a formalização de pequenos empreendimentos geridos por nacionais de outros países, e, como consequência garantir seu acesso a benefícios previdenciários (Agência Brasil, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, a década de 2000 foi marcada por um contexto de crise econômica internacional em contraponto ao fortalecimento da imagem do Brasil como potência emergente, dado o desenvolvimento econômico e social apresentado em âmbito doméstico, e os reflexos deste na projeção política internacional do país. Como desdobramento, viu-se a intensificação dos fluxos migratórios Sul-Sul com destino ao Brasil que, a partir da década de 2010, passou a lidar com novo perfil e contingente de população migrante no país, o que rapidamente impactou dinâmicas locais, com destaque para os equipamentos e serviços públicos.

Além da nova realidade populacional, o país também passou por mudanças na abordagem jurídica adotada em relação aos fluxos migratórios - muito em função da consolidação dos princípios definidos a partir da Constituição Federal de 1988 e da pressão de novos atores sociais (sobretudo a sociedade civil). Nesse sentido, vimos a transição de uma abordagem securitizadora fundamentada no entendimento do migrante como ameaça ao Estado (noção orientada principalmente pelas diretrizes do Estatuto do Estrangeiro), para um entendimento de que se trata de uma agenda humanitária, que demanda atuação política transversal, pautada nos princípios da proteção e garantia de direitos humanos a migrantes, refugiados e apátridas. Essa nova abordagem se consolida normativamente a partir da sanção da Lei de Migração, em 2017, e passa a permeiar, gradualmente, as estruturas de governança e políticas públicas implementadas pelos ministérios, com foco nas populações em questão.

Exemplo disso foi a criação e amadurecimento, ao longo da última década, de estruturas administrativas dedicadas a demandas específicas das agendas de migração e refúgio - como Conare, CNIg e CFAE -, assim como a ampliação no número e perfil das autoridades envolvidas nas discussões das políticas e iniciativas do Poder Executivo federal com tal direcionamento. Desse contexto surgiram importantes ferramentas de proteção e garantia

de direitos humanos como o visto humanitário, reconhecimento da situação de refúgio com base na identificação de grave e generalizada violação de direitos humanos, flexibilização para concessão de residências temporárias, entre outros.

Também vale destacar os esforços para a inserção de migrantes, refugiados e apátridas em sistemas de cobertura universal à população brasileira como SUS e SUAS, e seus respectivos equipamentos e serviços, garantindo direito de acesso à saúde e assistência social. Considerando as particularidades das demandas e características das populações migrantes, refugiadas e apátridas, também foi importante o desenvolvimento de políticas para acesso a serviços de educação, saúde e mercado de trabalho. Por fim, destacamos também a necessidade do desenvolvimento de ações emergenciais específicas para atendimento e acolhida de migrantes e refugiados no contexto da pandemia, que resultou na instituição da Operação Acolhida e do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Cabe a ressalva de que, embora essenciais, as iniciativas destacadas ao longo deste artigo consistem em esforços (de certa forma) pontuais, com margem para aprimoramento. Nesse sentido, sua implementação e impacto poderiam ser potencializados a partir de uma maior sinergia entre tais políticas públicas e estruturas de governança para a pauta migratória. A própria Lei de Migração reconhece a necessidade de uma atuação transversal, para efetivar a garantia de direitos a partir da perspectiva proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes, da não-discriminação, da não-criminalização das migrações, da promoção da regularização documental e da inclusão social de tais populações. E, para tal, determina a necessidade de criação de diretrizes nacionais para agenda, por meio do estabelecimento de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Em 2023 o Poder Executivo federal iniciou formalmente este processo, com a participação de 14 ministérios que compõem o Grupo de Trabalho da política migratória nacional, além de representantes de órgãos de controle, de organizações internacionais e da sociedade civil que historicamente atuam em território brasileiro em prol da implementação e acompanhamento das políticas públicas de garantia de direitos e acesso aos serviços públicos para migrantes, refugiados e apátridas. A expectativa é de que esta nova diretriz nacional materialize ainda mais a nova abordagem da Lei de Migração, fornecendo as bases para que União, estados e municípios implementem e aprimorem os serviços voltados a tal população, para que as estruturas administrativas e políticas públicas correlatas à agenda dêem um passo à frente, apoiando não só a regularização dos fluxos migratórios no Brasil, mas sobretudo garantindo efetivamente os direitos das pessoas migrantes e refugiadas no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasil (2021, 07 de dezembro). *Número de novos imigrantes cresce 24,4% no Brasil em dez anos*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/numero-de-novos-imigrantes-cresce-244-no-brasil-em-dez-anos>.

Agência Brasil (2019, 15 de outubro). *Imigrantes se cadastrarão como MEI com regras simplificadas*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/imigrantes-se-cadastraraao-como-mei-com-regras-simplificadas>.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refúgio. (2014). *Brasil: 1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio é considerada um marco histórico*. Recuperado de <https://www.acnur.org/portugues/2014/06/04/brasil-1a-conferencia-nacional-sobre-migracao-e-refugio-e-considerada-um-marco-historico/>.

Baron, Letícia (2019). Se empurrar, ela cai: as grandes manifestações pró-impeachment e a construção discursiva dos Movimentos Brasil Livre, Vem pra Rua, Revoltados Online e Endireita Brasil. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, 6(2), 191-217. doi: 10.47456/simbitica.v6i2.28447

Brasil (1980). *Lei Federal nº 6815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro)*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília: Casa Civil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Casa Civil. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil (1997). *Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto dos Refugiados)*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Casa Civil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm.

Brasil (2007). *Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm.

Brasil (2016). *Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça. Brasília: Secretaria-Geral

da Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8668.htm#art10.

Brasil (2017a). *Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração)*. Institui a Lei de Migração. Brasília: Casa Civil. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm

Brasil (2017b). *Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm.

Brasil (2021). *Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10917.htm#art9.

Brasil (2018). *Lei Federal nº 13.684, de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm.

Brasil (2023). *Sobre a Operação Acolhida*. Recuperado de: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>.

Brasil (2014). *Texto-Base 1ª Comigrar*. Recuperado de http://www.participa.br/articles/public/0006/2628/Texto_base_1a_COMIGRAR_Janeiro_2014.pdf.

CFAE. Comitê Federal de Assistência Emergencial (2019). *Terceiro Relatório Geral*. Recuperado de <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/relatorios/3o-relatorio-geral-operacao-acolhida.pdf>.

CNE. Conselho Nacional de Educação (2020). *Resolução nº 1, de 13 de novembro de 2020. Dispõe sobre o direito de matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro*. 2020. Brasília: Conselho Nacional de Educação (CNE). Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165271-rceb001-20&category_slug=novembro-2020-pdf&Itemid=30192.

CNIg. Nacional de Imigração (2023a). *Ata da I Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração/2023*. Brasília: Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Recuperado de: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2023/ATA_DA_I_REUNI%C3%83O_ORDIN%C3%81RIA_DO_CONSELHO_NACIONAL_DE_IMIGRA%C3%87%C3%83O.pdf.

CNIg. Conselho Nacional de Imigração (2023b). *Resoluções Normativas*. Recuperado de <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/normas/resolucoes-normativas-1>.

MEC. Ministério da Educação (2022). Edital nº 17/2022. *Chamamento Público - Adesão ao Programa de Apoio à oferta da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional - Programa EJA Integrada - EPT*. 2022. Brasília: Ministério da Educação. Recuperado de https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes/EDITALN17_2022EJAIintegrada.pdf.

MEC. Ministério da Educação (2023). *Plataforma Carolina Bori*. Recuperado de <https://plataformacarolinabori.mec.gov.br/usuario/acesso>.

MDS. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023). *Operação Acolhida*. Recuperado de <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>.

MDHC. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023). *Clique Cidadania*. Aplicativo. Recuperado de <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/conheca-o-clique-cidadania-um-aplicativo-sobre-direitos-e-servicos-para-brasileiros-e-migrantes-no-brasil>.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública (2022). *Conare reconhece situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Mali e em Burkina Faso*. Recuperado de <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/fique-por-dentro/noticias/conare-reconhece-situacao-de-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-no-mali-e-em-burkina-faso>.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023a). *Documento Orientador da Etapa Preparatória 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR*. Recuperado de <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/com-alteracoes-pt-documento-orientador-etapa-preparatoria-2.pdf>

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023b). *Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. Recuperado de <https://app.powerbi.com/>